

# Selvitys henkilökohtaisista koulutustileistä

**Soveltuvuus suomalaisen aikuiskoulutuksen rahoituksen  
uudistamiseksi. Väliraportti**

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:12

Erno Lehtinen ja  
Ida Mielityinen



# Selvitys henkilökohtaisista koulutustileistä

**Soveltuvuus suomalaisen aikuiskoulutuksen rahoituksen  
uudistamiseksi. Väliraportti**

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:12

Erno Lehtinen ja Ida Mielityinen



Opetus- ja kulttuuriministeriö / Undervisnings- och kulturministeriet  
Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto / Utbildnings- och forskningspolitiska avdelningen  
PL / PB 29  
00023 Valtioneuvosto / Statsrådet  
<http://www.minedu.fi/julkaisut>  
ISBN 978-952-263-150-3 (PDF)  
ISSN-L 1799-0327  
ISSN 1799-0335 (Online)

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/  
Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2012:12

**Kuvailulehti**

Julkaisija  
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Julkaisun päivämäärä  
28.5.2012

<b>Tekijät</b> (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)  <b>Selvitysmiehet:</b> Erno Lehtinen ja Ida Mielityinen		<b>Julkaisun laji</b> Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä	
		<b>Toimeksiantaja</b> Opetus- ja kulttuuriministeriö	
		<b>Toimielimen asettamispv</b> 15.11.2011	<b>Dnro</b> 96/040/2011
<b>Julkaisun nimi</b> (myös ruotsinkielinen) Selvitys henkilökohtaisista koulutustileistä. Soveltuvuus suomalaisen aikuiskoulutuksen rahoituksen uudistamiseksi. Väliraportti (Utnredningsarbete om möjligheterna att införa personliga utbildningskonton för att reformera finansieringen av vuxenutbildningen i Finland – mellanrapport)			
<b>Julkaisun osat</b> Muistio + liitteet			
<p><b>Tiivistelmä</b></p> <p>Opetusministeriö asetti marraskuussa 2011 kaksi selvityshenkilöä tekemään esityksen henkilökohtaisten koulutustilien muodosta ja käyttöönnotosta. Käsillä olevassa väliraportissa selvityshenkilöiden tehtävänä oli esitellä eri vaihtoehtoja julkiseen rahoitukseen perustuville koulutustileille. Tässä selvityksen väliraportissa tarkastellaan koulutustilimallille asetettuja tavoitteita eri näkökulmista. Kansainvälisten mallien ja selvitystyössä esiin tulevien näkökulmien avulla jäsennetään, millaisia rahoituskäytäntöjä ja toimintaperiaatteita koulutustilimalleihin voisi liittyä.</p> <p>Yksilöllisen koulutustilin käsitteellä ei ole vakiintunutta määritelmää, ja toteutetuissa järjestelmissä on suuria eroja. Yleisin yhteinen lähtökohta on yksilöille ohjatut taloudelliset resurssit, joilla he voivat hankkia koulutuspalveluita. Tavoitteena on aktivoida kansalaisia osallistumaan osaamisensa kehittämiseen.</p> <p>Selvityksessä todetaan, että Suomessa on suhteellisen kattava julkisesti tuettu aikuiskoulutusjärjestelmä. Koulutusmaksut ovat meillä pääsääntöisesti alhaisempia kuin maissa, joissa koulutustilejä on kokeiltu. Koulutustilit olisivat merkittävä yksilön koulutustarpeita korostava ratkaisu, ja sillä voisi olla myönteinen vaikutus koulutustarjonnan monipuolisuuteen ja laatuun sekä muuntuvien koulutustarpeiden joustavaan huomioonottamiseen. Tilimallia ei voida ottaa käyttöön ilman aikuiskoulutuksen rahoitusjärjestelmän ja julkisen rahoituksen suuntaamisperiaatteiden muuttamista. Tilimallille asetettujen tavoitteiden toteutuminen edellyttää myös koulutustarjonnan vertailtavuutta parantavien sähköisten palveluiden kehittämistä. Erityisen keskeistä tilimallin kehittämistyössä on varmistaa tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden todellinen saatavuus.</p> <p>Selvityksen välivaiheen tuloksena esitetään kuvaus vaihtoehtoisista elementeistä, joista henkilökohtaisten koulutustilien malli voisi rakentua. Raportissa esitetty tilimallien tavoitteiden ja vaihtoehtoisten mallien tarkastelu osoittaa, että eri tavoitteiden painottaminen johtaa hyvinkin erilaisiin toteutusmalleihin. Tämän vuoksi koulutustilimallin valinnan tulee alkaa tavoitteiden tarkalla määrittelyllä.</p>			
<b>Avainsanat</b> koulutustili, aikuiskoulutus, osaamisen kehittäminen, elinikäinen oppiminen, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelut			
<b>Sarjan nimi ja numero</b> Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:12		<b>ISSN-L</b> 1799-0327 1799-0335 (PDF)	<b>ISBN</b> 978-952-263-150-3 (PDF)
<b>Kokonaissivumäärä</b> 118	<b>Kieli</b> suomi	<b>Hinta</b>	<b>Luottamuksellisuus</b> julkinen
<b>Jakaja</b> -		<b>Kustantaja</b> Opetus- ja kulttuuriministeriö	

## Presentationsblad

**Utgivare**  
Undervisnings- och kulturministeriet

**Utgivningsdatum**  
28.5.2012

Författare (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare)  Erno Lehtinen och Ida Mielityinen	Typ av publikation Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar	
	Uppdragsgivare Undervisnings- och kulturministeriet	
	Datum för tillsättande av 15.11.2011	Dnro 96/040/2011
<b>Publikation</b> (även den finska titeln) Utredningsarbete om möjligheterna att införa personliga utbildningskonton för att reformera finansieringen av vuxenutbildningen i Finland – mellanrapport (Selvitys henkilökohtaisista koulutustileistä. Soveltuvuus suomalaisen aikuiskoulutuksen rahoituksen uudistamiseksi. Väliraportti)		
<b>Publikationens delar</b> promemoria samt bilagor		
<b>Sammandrag</b> <p>Undervisningsministeriet tillsatte i november 2011 två utredare för att utarbeta ett förslag om införande av personliga utbildningskonton och deras form. I den föreliggande mellanrapporten skulle utredarna presentera olika alternativ till utbildningskonton som baserar sig på offentlig finansiering. I denna mellanrapport om utredningen granskas de mål som satts för modellen med utbildningskonton ur olika synvinklar. Med hjälp av internationella modeller och de infallsvinklar som kommer fram under utredningsarbetet struktureras vilken finansieringspraxis och vilka verksamhetsprinciper som kunde ansluta sig till utbildningskontomodellerna.</p> <p>Begreppet individuellt utbildningskonto saknar etablerad definition och det finns stora skillnader mellan de system som genomförts. Den vanligaste gemensamma utgångspunkten är att ekonomiska resurser styrs till individer som kan använda resurserna för att skaffa sig utbildningstjänster. Målet är att aktivera medborgarna att delta i sin kompetensutveckling.</p> <p>I utredningen konstateras att Finland har ett relativt heltäckande offentligt understött vuxenutbildningssystem. Utbildningsavgifterna är i regel lägre hos oss än i de länder där man genomfört försök med utbildningskonton. Utbildningskonton skulle innebära en viktig lösning som betonar individens utbildningsbehov och de kunde på ett positivt sätt bidra till ett mångsidigt och högklassigt utbildningsutbud och till att de föränderliga utbildningsbehoven beaktas på ett flexibelt sätt. Kontomodellen kan inte införas utan ändringar i finansieringssystemet för vuxenutbildningen och principerna för styrning av den offentliga finansieringen. För att de mål som satts för kontomodellen ska uppnås förutsätts också att det utvecklas elektroniska tjänster som förbättrar möjligheterna att jämföra utbildningsutbudet. När kontomodellen utvecklas är det särskilt viktigt att säkerställa faktisk tillgång till informations-, rådgivnings- och handledningstjänster.</p> <p>Som resultat av mellanfasen i utredningen presenteras en beskrivning av de alternativa element som kunde användas för att bygga upp en modell med personliga utbildningskonton. Den granskning av målen för kontomodellerna och alternativa modeller som presenteras i rapporten visar att betoning på olika mål leder till mycket varierande genomförandemodeller. Därför borde valet av utbildningskontomodell starta med noggrann definition av målen.</p>		
<b>Nyckelord</b> utbildning, svenska		
<b>Seriens namn och nummer</b> Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2012:12		<b>ISSN-L</b> 1799-0327 1799-0335 (Online)
		<b>ISBN</b> 978-952-263-150-3 (PDF)
<b>Sidoantal</b> 118	<b>Språk</b> finska	<b>Pris</b>
		<b>Sekretessgrad</b> offentlig
<b>Distribution</b> -		<b>Förlag</b> Undervisnings- och kulturministeriet

# Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Opetusministeri nimitti 15.11.2011 meidät selvittämään kansalaisten henkilökohtaisia koulutustilejä. Toimeksianto perustuu pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan, jonka mukaan hallitus selvittää aikuiskoulutuksen julkisen rahoituksen uudistamista kansalaisten henkilökohtaisten koulutustilien avulla. Selvityshenkilöiden tulee toimeksiannon mukaan jättää 31.5. 2012 mennessä erilaisia koulutustilimalleja esittelevä väliraporttinsa sekä 15.11.2012 mennessä loppuraportti, jonka tulee sisältää ehdotukset koulutustilien:

- 1 toteuttamistavasta ja käytön laajuudesta
- 2 rahoituksesta ja rahoituksen kohdentamisperiaatteista sekä
- 3 käyttöönoton aikataulusta.

Selvitystyössä tulee ottaa huomioon valtiontalouden kehykset, julkisen aikuiskoulutuksen rahoituksen kokonaisuus, opiskelun tukimuodot sekä koulutusrahastoa ja opintovapaalasia käsittelevä kehittämistyö.

Selvitystyö tueksi asetettiin ohjausryhmä, jonka puheenjohtajaksi kutsuttiin Mirja Han-nula Elinkeinoelämän Keskusliitosta.

Ohjausryhmän jäseniksi nimitettiin Kari Anttila (Työväen sivistysliitto), Mikko Hei-nikoski (Toimihenkilökeskusjärjestö STTK Ry), Anja Heikkinen (Aikuiskasvatuksen Tutkimusseura ry), Satu Helin (Avoimen yliopiston foorumi/ Yliopistojen aikuiskoulu-tusverkosto), Jyrki Ijäs (Suomen Kansanopistoyhdistys Finlands Folkhögskolförening), Lea Juhola (Suomen Kuntaliitto ry), Leena Kaivola (Urheiluopistojen Yhdistys Ry), Timo Karkola (Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry), Kati Korhonen-Yrjänheikki (Akava ry), Markku Liljeström (Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry), Askö Lindqvist (Valtionvarainministeriö/Valtion työmarkkinalaitos), Minna-Marika Lindström (Sivistystyönantajat ry), Outi Luoma-aho (Valtionvarainministeriö), Maria Malin(Bildningsforum rf/ Förbundet för arbetar- och medborgarinstitut i Svenskfinland FAMI), Jaana Nuottanen (Kansalaisopistojen liitto KoL ry), Martti Pallari (Suomen Yrit-täjät ry), Kirsi Päivänsalo (Sosiaali- ja terveystyöministeriö), Heikki Ravantti (Työ- ja Elinkei-noministeriö), Ari Salo (Suomen kesäyliopistot ry), Riikka-Maria Yli-Suomu (Kunnalli-nen Työmarkkinalaitos).

Opetus- ja kulttuuriministeriön työhön nimeämiä asiantuntijoita ovat neuvotteleva vir-kamies Ville Heinonen, hallitusneuvos Merja Leinonen ja ylitarkastaja Kirsi Lähde.

Luovutamme väliraportin kunnioittavasti opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Helsingissä 28.5.2012

A handwritten signature in dark ink, consisting of a series of fluid, connected strokes that form a stylized representation of the name Erno Lehtinen.

Erno Lehtinen

A handwritten signature in dark ink, featuring a more complex and cursive style with several loops and flourishes, representing the name Ida Mielityinen.

Ida Mielityinen



## Sisältö

<i>I</i>	<i>Lähtökohtia</i>	9
	<b>Johdanto</b>	9
1	<b>Taustaa</b>	12
2	<b>Koulutustilien luonne</b>	13
	2.1 Mikä on koulutustili?	13
	2.2 Kansainvälisiä koulutustilimalleja	14
	2.2.1 Koulutustilimallien lähtökohdista	14
	2.2.2 Koulutustilimalleille asetettuja tavoitteita	15
	2.2.3 Mallien kuvailua	16
	2.2.4 Mihin koulutustilejä voidaan käyttää	16
	2.2.5 Koulutustilimallien yhteys koulutusjärjestelmiin	17
3	<b>Nykytila ja kehittämistarpeet</b>	18
	3.1 Aikuiskoulutuksen tunnistetut kehittämistarpeet	18
	3.2 Aikuiskoulutusta kehitetty tarjonnan kautta	20
	3.3 Julkinen aikuiskoulutuksen rahoitusjärjestelmä	21
	3.3.1 Opiskelijamaksut	23
<i>II</i>	<i>Koulutustilin tavoitteiden ja reunaehtojen pohdintaa</i>	25
4	<b>Tilimallin poliittiset tavoitteet ja ajankohtaiset prosessit</b>	25
	4.1 Yleistä	25
	4.2 Hallitusohjelma ja koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma ja selvityshenkilöiden toimeksianto	25
	4.3 Heijasteet ajankohtaisiin neuvotteluprosesseihin	26
5	<b>Koulutustilin jäsennystä opintosetelimallin avulla</b>	28
6	<b>Kysyntälähtöisyys</b>	31
	6.1 Yksilön kysyntä ja aliedustetut ryhmät	32
	6.1.1 Aliedustetut ryhmät ja opintosetelit	33
	6.2 Yksilön koulutuskysyntä ja koulutuksen ennakointi	34
	6.3 Kysyntälähtöisyys ja tilimallin rahoitus	36
	6.3.1 Valtionosuusjärjestelmä	37
7	<b>Koulutuksen tarjonnan kehittäminen</b>	39
	7.1 Koulutustarjonnan kehittämistarpeet	39
	7.2 Lyhytkestoisuus koulutuksessa	40
	7.3 Tarjonnan kehittäminen ja koulutuksentarjoajien välinen kilpailu	41

7.4	Koulutustili ja laadun arviointi	42
7.5	Tilimalli ja erilaiset koulutusmuodot	44
7.5.1	Ammatillinen aikuiskoulutus	45
7.5.2	Vapaa sivistystyö	45
7.5.3	Aikuisille suunnattu yleissivistävä koulutus; perusopetus ja lukiokoulutus	47
7.5.4	Korkeakoulutus	47
7.5.5	Työvoimakoulutus	49
7.5.6	Henkilöstökoulutus	50
8	<b>Koulutustarjonnan vertailtavuus ja läpinäkyvyys</b>	<b>52</b>
8.1	SADe-hanke	53
9	<b>Kansalaisille tarjottavat tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelut</b>	<b>56</b>
9.1	Nykytilan haasteet	56
9.2	TNO-palvelut ja koulutustilit	58
9.3	Ohjauspalveluiden vastuutaho	60
III	<b><i>Tiivistelmä ja keskeisiä johtopäätöksiä</i></b>	<b>61</b>
	<b>Lähteet</b>	<b>72</b>
	<b>Liitteet</b>	<b>74</b>
	Liite 1. Toimeksianto	74
	Liite 2. Kansainvälinen koulutustiliselvitys	76
	Liite 3. Opetus- ja kulttuuriministeriön muistio aikuiskoulutuksen rahoituksesta	92
	Liite 4. Valtionosuusjärjestelmästä koulutuksen rahoituksessa	116

# *I Lähtökohtia*

## Johdanto

Tämä on selvityshenkilöiden väliraportti henkilökohtaisista koulutustileistä. Väliraportti pohjautuu toimeksiantoon (liite 1), jossa on määritelty väli- ja loppuraportin tavoitteet ja selvitystyön reunaehdot. Toimeksianto perustuu hallitusohjelmaan, jonka mukaan ”hallitus selvittää aikuiskoulutuksen rahoituksen uudistamista tavoitteenaan tukea kansalaisten yksilöllisiin koulutustarpeisiin vastaamista siirtymällä kansalaisten henkilökohtaisiin koulutustileihin”. Tämän selvitystyön ydin kohdistuu siis aikuiskoulutuksen rahoitukseen, ja rahoituksen kehittämiseen juuri henkilökohtaisten koulutustilien avulla.

Myös rahoituksen kehittämisen tärkeimmät tavoitteet on asetettu ennalta: aikuiskoulutuksen rahoitusta tulisi kehittää siten, että yksilöiden erilaiset (aikuis)koulutukselliset tarpeet vaikuttaisivat aiempaa enemmän koulutuksen tarjontaan. Samoin rahoitusta tulisi kehittää niin, että tällä hetkellä koulutusta vailla olevat saisivat tavoitteitaan vastaavaa koulutusta. Rahoituksen tulisi kannustaa oppilaitoksia kouluttamaan vailla tutkintoa olevia.

Väliraportissa analysoidaan eri näkökulmista, millä edellytyksillä koulutustili voisi saavuttaa sille asetetut tavoitteet. Tarkoituksena on auttaa eri tahojen pohdintaa siitä, millainen koulutustilimalli palvelisi suomalaisen aikuiskoulutuksen kehittämistä parhaiten. Tilimalliajatus on Suomessa verrattain uusi, vaikka samansuuntaisia kehittämistavoitteita on tuotu esiin eri yhteyksissä (Lilja 2008). Rahoitusjärjestelmäämme on myös tehty tilimallin tyyppisiä elementtejä, ja samoja tavoitteita on edistetty myös monella muulla tavalla.

Keskeisintä väliraportissa on sen pohdinta, millaisin ehdoin koulutustili asettuisi luontevasti suomalaisen aikuiskoulutuksen ja koko koulutuksen rahoitusjärjestelmän osaksi. Väliraportissa kuvataan myös tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden merkitys osana koulutustilien toteuttamista ja tuodaan esiin nykyisten palveluiden kehittämistarpeita. Lopuksi väliraportissa esitellään muutamia vaihtoehtoisia tapoja ottaa käyttöön koulutustilit tai vahvistaa muutoin suomalaisessa aikuiskoulutuksen rahoituksessa ominaisuuksia, jotka edistävät tilimallille asetettujen kehittämistavoitteiden saavuttamista. Tilimallin kehittämisen reunaehdot tarkastellaan aina kunkin tavoitteen käsittelyn yhteydessä. Väliraportti osoittaa, että tilimallin vaikuttavuuteen liittyvät tekijät kietoutuvat monimutkaisesti toisiinsa. Niinpä samat teemat tulevat esiin useassa yhteydessä hiukan eri näkökulmista. Johtopäätösluvussa on yhteenvedo tilimallin kehittämisen keskeisimmistä reunaehdoista.

Väliraportissa käsitellään suomalaisen aikuiskoulutuksen yksityiskohtia koulutustilien käyttöönoton näkökulmasta varsin epäsystemaattisesti ja yleisellä tasolla. Niinpä monin kohdin aikuis- ja täydennyskoulutuksen erityispiirteet jäävät analyysin ulkopuolelle. Eri koulutusmuotoja tuodaan esille paikoin esimerkinomaisesti, sillä koulutustilin merki-

tys vaihtelee koulutusmuodosta ja tarkastelunäkökulmasta riippuen. Koulutusmuotojen erityispiirteiden avulla tuodaan esille, miten moninaisia kysymyksiä tilimallia luotaessa on ratkaistava. Väliraportissa ei tarkastelun - ja näin ollen mahdollisen tilimallin soveltamisen - ulkopuolelle ole lähtökohtaisesti jätetty mitään aikuis- tai täydennyskoulutuksen osa-aluetta. Näitä rajauksia tehdään loppuraportissa tilimallien tarkemman kuvauksen ja arvioinnin yhteydessä.

Väliraportti pohjautuu koulutuspoliittisiin asiakirjoihin, aiheeseen liittyvään tutkimuskirjallisuuteen, ohjausryhmän keskusteluihin, selvitystyön ohjausryhmän jäsenten haastatteluihin, muutamiin OKM:n, OPH:n ja TEMin virkamiesten haastatteluihin, OKM:n ohjausryhmän asiantuntijajäsenten rahoitus selvitykseen sekä erilliseen kansainvälisten mallien selvitystyöhön, josta on vastannut Johtamiskorkeakoulu (HEG).

Loppuraportin tärkein tehtävä on yksilöidä erilaisia vaihtoehtoja toteuttaa koulutustilimalli Suomessa tai vaihtoehtoisesti vahvistaa muulla tavoin nykyjärjestelmässä koulutustilimallille asetettuja tavoitteita. Erityisesti loppuraportissa analysoidaan eri mallien rahoituksellisia ja toiminnallisia ratkaisuja sekä ratkaisujen vaikutuksia eri osapuolille: yksilöille, koulutuksenjärjestäjille sekä julkiselle rahoittajalle.

#### **Keskeiset tavoitteet ja perustelut aikuiskoulutustileille hallitusohjelmassa ja Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa (Kesu)**

- Koulutustilien tulisi parantaa koulutuksellista tasa-arvoa aikuisväestön keskuudessa, koska koulutukseen osallistuminen jakautuu tällä hetkellä epätasaisesti.
- Aikuiskoulutuksen tarjontaa tulisi kehittää nykyistä kysyntälähtöisemmäksi. Nyt tarjontapainotteisesti kehittynyt ja kehitetty aikuiskoulutus ei kohtaa yksilöiden moninaisten koulutustarpeiden kanssa.
- Koulutustarjonnan läpinäkyvyyttä ja vertailtavuutta tulisi parantaa.
- Kolmikantaista sopimista tulisi vahvistaa edellytysten luomisessa ammatilliselle kehitymiselle. Osana tätä hallitusohjelmassa linjataan myös Koulutusrahaston toiminnan kehittäminen, jotta työntekijöille voisi kertyä työsuhteen aikana oikeutta koulutukseen.

#### **Selvitystyön aikana esiin nousseita tavoitteita ja mahdollisuuksia, joita koulutustilimalli voisi tarjota**

- Osittain yksilöiden kautta kulkevan rahoituksen avulla olisi mahdollisuus selvittää, miten yksilön päätösvallan vahvistaminen aikuiskoulutuksen rahoituksessa suhteessa koulutuksenjärjestäjiin vaikuttaisi koulutustarjontaan.
- Oppilaitosten opetussuunnitelmien ja opetuskulttuurin nähtiin muuttuvan tällä hetkellä hitaasti. Koulutustilit voisivat olla yksi tapa lisätä oppilaitosten ja muiden toimijoiden vuorovaikutusta, ja tämä voisi nopeuttaa muutosprosesseja, parantaa kysynnän ja tarjonnan kohtaamista ja lisätä joustavaa reagointia muuntuviin tarpeisiin.
- Tilit saattaisivat lisätä yksilöiden vastuunottoa ammatillisesta kehitymisestään, ja ne saattaisivat kannustaa käyttämään enemmän myös omaa rahaa sekä ammatillisen että muun osaamisen kehittämiseen.
- Tilit voisivat "voimaannuttaa" osaamisen kehittämiseen ja lisätä kaikissa ryhmissä kouluttautumista. Omalla tilillä oleva raha voisi tuoda kokemuksen omasta oikeudesta ja velvollisuudesta(kin) elinikäiseen osaamisen kehittämiseen.

- Pidemmällä aikavälillä koulutustilit voisivat tarjota yksilölle enemmän työntajasta riippumattomia mahdollisuuksia osaamisen kehittämiseen.
- Koulutuksen tarjonnan vertailtavuuden paraneminen helpottaisi myös hinta-laatu -suhteen vertailun helpottumista. Erityisesti tämä koskee sitä osaa aikuiskoulutuksestamme, jossa opiskelumaksut ovat väljästi tai eivät lainkaan säänneltyjä.
- Tilimallin avulla voitaisiin edistää tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden tuotteistamista sekä ohjausvastuiden selkiyttämistä ja institutionalisointia.

# 1 Taustaa

Osaavan työvoiman saatavuus sekä väestön osaamistason ylläpitämisen ja kohottamisen merkitys korostuu kansallisissa tavoitteissa monissa yhteyksissä. Konkreettiset tavoitteet tilanteen parantamiseksi vaihtelevat politiikkalohkon ja intressitahojen mukaisesti. Osaamistason nosto on nähty välttämättömänä, ja eri tahojen perustelut tavoitteelle ovat pitkälti yhdensuuntaiset. Globalisaatio, demografinen kehitys, kansainvälinen kilpailu, teknologiakehitys, työn ja työn organisoinnin muutokset sekä tuottavuuskehityspaineet ovat eräitä keskeisimpiä syistä, miksi aikuiskoulutuksen kehittäminen on niin tärkeässä asemassa poliittisissa ohjelmissa. Toimintaympäristön muutokset vaikuttavat kaikkiin väestöryhmiin. Kuitenkin esimerkiksi toimiala, työn vaativuus, työsuhteen laatu sekä yksilölliset intressit vaikuttavat olennaisesti osaamisen kehittämisen tarpeisiin.

Aikuiskoulutuksen kehittämishankkeita ja -ehdotuksia on leimannut aina kulloinenkin taloustilanne, mikä on saattanut vaikeuttaa pitkän aikavälin rakenteellisten ratkaisujen tekemistä. Esimerkiksi edellisen hallituskauden laajan aikuiskoulutuksen kokonaisuudistuksen, ns. AKKU-työn, edetessä taloustilanne huononi ja taantumien vaikutusten lieventäminen vei kehittämis ehdotusten päähuomioita. Tuolloin AKKU-johtoryhmä otti ehdotustensa painopisteeksi työelämässä tapahtuvan kouluttautumisen laajentamisen sekä työelämän kanssa tapahtuvan yhteistyön vahvistamisen. Niinikään painopisteenä oli myös korkeakoulutettujen täydennyskoulutuksen tehostaminen. Tavoitteena oli tuolloin erityisesti koulutuksen osuvuuden parantaminen sekä resurssien käytön tehostaminen.

Mittavissa rakenteellisissa uudistuksissa on aina varauduttava siirtymäkausiin, järjestelmän sopeuttamiseen sekä kulttuuristen muutosten vaatimaan hitauteen. Uudet hallinnolliset järjestelmät myös väistämättä maksavat, mutta niiden investointiluonnetta onkin arvioitava yhtä tai kahta hallituskautta pidemmällä aikavälillä. Yksittäinen neuvottelutilanne tai talouden suhdanne ei ole sen vuoksi merkittävä lähtökohta selvitystyön tässä vaiheessa. Suuret rakenteelliset ratkaisut saattavat kantaa hedelmää vasta pitkän ajan päästä niiden vakiinnuttua ja luotua uudenlaista toimintakulttuuria. Toimeksiannon mukaisesti selvitystyössä on otettu huomioon valtiontalouden tarkistettujen kehitykset vuosille 2012–2016. Näistä reunaehdoista huolimatta – tai juuri sen vuoksi – selvitystyössä pyritään jäsentämään pitkän aikavälin kestäviä rakenteita aikuiskoulutuksemme rahoitus- ja ohjausjärjestelmän uudistamiseksi.

## 2 Koulutustilien luonne

### 2.1 Mikä on koulutustili?

Väliraportin liitteenä (liite 2) on laajempi esittely koulutustilimallien toteutuksesta viidessä eri maassa. Seuraavissa luvuissa on yhteenvedo mallien muuttamista keskeisimmistä piirteistä. Kansainvälisten kokemusten avulla etsitään myös olemusta mahdolliselle suomalaiselle koulutustilimallille osana aikuiskoulutuksemme rahoitus- ja ohjausjärjestelmää.

Yksilöllisen koulutustilin käsite on ollut käytössä monessa maassa (OECD, 2005). Termillä ei ole vakiintunutta määritelmää, ja toteutetuissa järjestelmissä sekä kokeilumalleissa on suuria eroja. Yleisin yhteinen lähtökohta on se, että yksilöille ohjataan taloudellisia resursseja, joilla he voivat hankkia koulutuspalveluita. Tavoitteena on, että tällainen yksilön omalla päätöksellä koulutuksen hankintaan käytettävissä oleva resurssi aktivoisi kansalaisia osallistumaan osaamisensa kehittämiseen. Koulutustilien kohteena voi olla koko aikuisväestö tai ne väestöryhmät, jotka eivät muuten hakeudu koulutukseen tai muuhun osaamisen kehittämiseen. Toisena perusteluna yksilöllisille koulutustileille on pyrkimys vahvistaa yksilöiden toiveiden ja päätösten ohjaavaa vaikutusta koulutustarjonnan laajuuteen, sisältöön ja laatuun. Pyrkimyksenä on tällöin lisätä koulutustarjonnan herkkyyttä reagoida yksilöiden erilaisiin tarpeisiin ja toiveisiin.

Termiä koulutustili on kansainvälisissä selvityksissä käytetty yläkäsitteenä erilaisille järjestelmille, joista vain osassa on kysymyksessä aidosti karttuva pankissa tai muussa organisaatiossa oleva tili. Aidossa tilimallissa yksilö itse, julkinen valta ja mahdolliset muut rahoittajat sijoittavat rahaa tilille järjestelmän säännöissä määritellyssä suhteessa. Tilille karttuva raha on yksilön käytettävissä vuosittain, tai sitä voi kartuttaa jonkin määrätyn ajan ennen koulutuspalvelun hankintaan. Karttuvan tilin sijasta eräissä järjestelmissä on kysymys koulutussetelistä tai muusta avustuksesta, joka suunnataan yksilöille siten, että he voivat itse päättää resurssin käytöstä omaan koulutukseensa.

Julkisen rahoituksen suuntaamiseen koulutustilimalli vaikuttaa niin, että osa nykyisestä valtiolta (tai kunnalta) suoraan koulutuksen järjestäjille ohjatusta rahasta suunnattaisiin kulkeutumaan yksilön koulutuksen hankintapäätösten kautta koulutuksen järjestäjille.

Tämän selvitystyön lähtökohtana oli hallitusohjelmassa esitetty poliittinen tavoite selvittää kansalaisten henkilökohtaisten koulutustien perustamista. Tästä lähtökohdasta analysoidaan, mikä koulutustilien rooli voisi olla suomalaisessa aikuiskoulutuksen järjestelmässä ja millainen malli toteuttaisi parhaiten asetetut poliittiset tavoitteet.





on mahdollisuus ylläpitää ammattimaista henkilöstön kehittämisorganisaatiota. Sen sijaan pienten ja keskisuurten yritysten rajalliset mahdollisuudet työntekijöiden elinikäisen oppimisen tukemiseen on nostettu esiin monissa koulutustilihankkeissa ja tutkimusraporteissa.

Yhtenä uudenlaisten aikuiskoulutuksen ratkaisujen lähtökohtana on analyysi siitä, ketkä kaikki hyötyvät (ammattillisesta) täydennyskoulutuksesta yhteiskunta, työnantajat vai työntekijät. Tämän seurauksena on ryhdytty tarkastelemaan uudella tavalla yksilön, työnantajien ja yhteiskunnan vastuuta koulutuksen kustannuksista sekä etsitty malleja, joilla eri osapuolten taloudellista osallistumista koulutuksen kustannuksiin voidaan eri tavoin yhdistää. Hyötyjen tarkasteluun liittyy myös kysymys työntekijän ja työnantajan intressien tasapainottamisesta ammatillisen täydennyskoulutuksen järjestämisessä. Täydennyskoulutuksen ratkaisut painottavat useimmiten niitä osaamistarpeita, joita työntekijöillä on juuri tämän hetkessä työtehtävässä nykyisessä työympäristössä. Pidemmän aikavälin henkilökohtaisen kasvun ja ammattiuran näkökulma jää usein välittömiin osaamistarpeisiin vastaamisen varjoon.

Julkisen talouden ongelmat ja siihen liittyvät haasteet ylläpitää ja kehittää hyvinvointiyhteiskunnan rakenteita on nostettu yhdeksi lähtökohdaksi myös koulutustilien ja vastaavien järjestelmien visioinnissa.

### 2.2.2 Koulutustilimalleille asetettuja tavoitteita

Koulutustilimalleja tai vastaavia on suunniteltu tai kokeiltu monissa eri maissa Euroopassa (mm. Ruotsi, Saksa, Itävalta, Hollanti, Belgia, Italia, Espanja, Iso-Britannia, Sveitsi, Irlanti) ja Pohjois-Amerikassa. Järjestelmälle asetetut tavoitteet ovat hyvin samansuuntaisia eri maissa, joskin niissä on myös painotuseroja.

Koulutustilien yleisin tavoite on edistää aliedustettujen ryhmien osallistumista koulutukseen. Aliedustettujen ryhmien määrittelyssä on eroja. Joissain maissa painopiste on matalan pohjakoulutuksen saaneissa nuorissa. Toisissa maissa taas painotetaan yleisesti niitä ryhmiä, joilla on työmarkkinoille riittämätön koulutus tai joiden on vaikea työllistyä työmarkkinoiden kiristyneiden osaamisvaatimusten vuoksi.

Malleissa painotetaan yleisesti myös yksilöiden oman vastuun lisäämistä ja samalla voimaannuttamista itseohjautuviksi elinikäisiksi oppijoiksi. Tällöin koulutustili tai vastaava nähdään keinona lisätä tietoisuutta ja motivaatiota ja samalla itsenäistä päätöksentekoa. Joissain malleissa hankkeen erityisenä tavoitteena on yrittäjyyden vahvistaminen koulutustilin avulla hankittavan koulutuksen kautta.

Valinnanvapauden lisääminen ja koulutusmarkkinoiden kehittäminen kysynnän vahvistamisen kautta on yksi tavoite, joka on liitetty monien maiden koulutustilikokeiluihin. Tavoitteena on tätä kautta myös koulutuksen laadun kehittäminen siten, että se vastaa paremmin koulutettavien todellisia tarpeita. Toiveena on, että koulutettavien taholta tulevan kysynnän ja vapaan valinnan seurauksena koulutuksen tarjoajien täytyy panostaa enemmän innovatiivisten ja laadukkaiden koulutuspalveluiden kehittämiseen. Tämä tavoite ei rajoitu mihinkään tiettyyn osallistujien ryhmään, vaan se koskee yleisesti koko aikuiskoulutusjärjestelmän kehittämistä.

Useimmat kokeiluohjelmat ovat perustuneet julkisen rahoituksen uudelleenallokointiin koulutustilin tai -setelin kautta. Pitkän aikavälin tavoitteeksi on eräissä maissa kuitenkin ilmaistu tavoite jakaa koulutuksen kustannukset tarkoituksenmukaisemmin uudelleen. Tuolloin yksilön omaa investointia tulevaisuuteensa täydennettäisiin mahdollisella kolmansien osapuolien tuella (erityisesti työnantajat) sekä julkisella rahoituksella. Samalla koulutustilimallia tai vastaavaa järjestelmää on haluttu kehittää siten, että se tekee aikuiskoulutukseen ohjautuvan julkisen rahoituksen jakautumisen aikaisempaa läpinäkyvämmäksi.

### 2.2.3 Mallien kuvailua

Yksityiskohtaisempia kuvauksia eri maissa toteutetuista malleista on raportin liitteessä (Liite 2). Seuraavassa vedetään yhteen joitakin kokeiltujen mallien piirteitä.

Alkuperäinen koulutustilin idea viittaa talletustiliin, jolla kertyy rahaa. Tämä voi olla peräisin säännöllisistä säästöistä, joita työntekijä tekee palkastaan. Erityistä koulutustilille tehtäville säästöille on se, että yhteiskunta tukee niitä veronkevennyksin tai jonkin prosenttiosuuden mukaan määräytyvinä bonuksina, jotka valtio ohjaa yksilön tilille. Koulutustilille kertyvät rahat voidaan käyttää vain aikuiskoulutuskustannusten kattamiseen, joskin tietyn määrärajan umpeuduttua itse säästettyjä varoja voi vapauttaa myös muuhun käyttöön. Tällaiset puhtaat tilimallit ovat lähinnä suunnitelmia, mutta eräissä kokeiluissa on selkeitä kartutettavan tilimallin piirteitä.

Yleensä koulutustilien toimivuutta on kokeiltu väliaikaismalleilla, jotka ovat itse asiassa lähempänä koulutussetelijärjestelmiä. Lähimpänä aitoa tilimallia ovat järjestelmät, jossa henkilö itse avaa ”koulutustilin” (yleensä yhteiskunnan ylläpitämä järjestelmä eikä aito pankkitili) tallettamalla sinne pienen omavastuuosuuden (muutamia kymmeniä euroja). Tämän jälkeen valtio osoittaa henkilön koulutuskäyttöön rahasumman (muutamia satoja euroja). Tätä pottia henkilö voi käyttää aikuiskoulutuksen hankintaan. Varsinaista rahaa yksilö ei saa käyttöönsä, vaan se maksetaan suoraan koulutuksen järjestäjälle koulutusjakson toteututtua. Usein tililtä voidaan maksaa vain tietty osa kurssin tai koulutuksen kustannuksista ja työntekijän (joissain tapauksissa työnantajan) on hoidettava omavastuu kustannuksista. Yleisesti ottaen yhteiskunnan tuen määrä voi vaihdella kohderyhmittäin. Koulutuksessa aliedustettujen ryhmien omavastuu voi olla hyvinkin vähäinen.

Kokeilujärjestelmissä koulutustilien kautta ohjattava rahoitus on yksilöä kohti melko vähäistä (yleensä muutamia satoja euroja). Eräissä malleissa summat voivat olla muutamia tuhansia, mutta niissä edellytyksenä on myös yksilön huomattava oma säästöosuus. Pitkäkestoisen ja tutkintoon johtavan koulutuksen rahoituksen kannalta merkittävämpiä ovat erityiset halpakorkoiset lainamahdollisuudet, joita eräisiin järjestelmiin on liitetty.

Koulutustilimallien piirissä oleva kohdejoukko vaihtelee eri järjestelmissä. Samankin järjestelmän sisällä voi olla erilaisia säädöksiä sen mukaan millainen taustakoulutus henkilöllä jo on. Pääpaino on koulutuksessa aliedustetuissa ryhmissä, mutta eräät järjestelmät ovat avoimia kaikille. Työttömyys, työttömyysuhka tai matala tulotaso (esimerkiksi henkilö tarvitsee toimeentuloonsa sosiaaliturvaa palkan lisäksi) ovat kriteereinä joissakin järjestelmissä. Osassa maita yleisenä tavoitteena on ollut kattavan järjestelmän rakentaminen, joka tukee kaikkea elinikäistä oppimista aikaisemmasta koulutustasosta riippumatta.

### 2.2.4 Mihin koulutustilejä voidaan käyttää

Koulutustilimallien kokeiluissa on suurta vaihtelua siinä, millaiseen koulutukseen varoja voidaan käyttää. Eräät mallit painottavat valinnanvapautta ja rajoittavat mahdollisimman vähän yksilön itsenäistä päätöksentekoa tilin kautta tuetun koulutuksen valinnassa. Toisena ääripäänä ovat mallit, joissa koulutustiliä voi käyttää vain tiettyntyyppiseen ammattitaidon ylläpitämiseen tai syventämiseen johtavaan koulutukseen.

Koulutustilimallien kokeiluissa on havaittu, että järjestelmät ovat alttiita koulutuksen tarjoajien väärinkäytöksille. Keskeinen ongelma on, että ilman erityisiä ohjausjärjestelmiä yksittäisten koulutustilin käyttäjien tieto koulutuksen järjestäjistä ja heidän tarjoamansa koulutuksen laadusta on hyvin rajallista. Tähän ongelmaan on kehitetty erilaisia ratkaisuja. Käytännöllisesti katsoen kaikissa malleissa painotetaan tehokkaan tiedonvälitysjärjes-

telmän kehittämistä. Tavoitteena on, että koko koulutustarjonta olisi helposti löydettävissä palvelusta, joka tarjoaa vertailukelpoisella tavalla esitetyn tiedon eri vaihtoehtoista.

Joissakin malleissa koulutustilillä olevien varojen käytön edellytyksenä on osallistuminen henkilökohtaiseen opinto-ohjaukseen, jota antaa jokin järjestelmän hyväksymä ohjaukseen erikoistunut taho. Sääöksissä painotetaan sitä, että opinto-ohjauksen tulee olla sisällöllisesti riippumatonta, vaikka sitä antaisi organisaatio, joka on samalla yksi koulutuksen tarjoajista. Monissa järjestelmissä on tuen piiriin kuuluvan koulutuksen hyväksymis- tai akkreditointijärjestelmä. Tavoitteena on varmistaa, että yksilö voi luottaa koulutuksen laatuun.

Informaatiojärjestelmä ja opinto-ohjaus sopivat hyvin valinnanvapautta ja voimaannuttamistavoitteita korostavaan järjestelmään ja ajatukseen koulutuksen laadun parantamiseen kysynnän kautta. Akkreditointijärjestelmän tai muun hyväksyttävän koulutuksen valintamekanismin taustalla taas on havainto siitä, että markkinamekanismi ei toimi riittävän hyvin varsinkaan matalan koulutustason ryhmien kohdalla.

### 2.2.5 Koulutustilimallien yhteys koulutusjärjestelmiin

Eräät yhteiskunnan ja koulutusjärjestelmän piirteet ovat merkittäviä, kun arvioidaan, mitä koulutustilijärjestelmällä tulisi tavoitella ja miten se tulisi organisoida. Tämä rajoittaa voimakkaasti ulkomaisten mallien käyttämistä suoraan esimerkkeinä mahdollisia uusia järjestelmiä suunniteltaessa.

Monissa maissa työttömille tai vaikeasti työllistyville on jo olemassa erityisiä koulutusjärjestelyitä, jotka toteuttavat pitkälle samoja tavoitteita koulutuksessa aliedustettujen ryhmien kohdalla, kuin mihin koulutustilimalleilla pyritään. Niissäkin maissa, joissa on toteutettu pitkälle meneviä koulutustilimalleja muut aikuiskoulutusjärjestelmän osat ja sosiaalisten tukien muodot vaikuttavat koulutustilien saaman rooliin.

Yksi keskeinen tekijä on yleisen koulutusjärjestelmän valikoivuus tai kattavuus. Eräissä maissa koulutustilimallin keskeinen tehtävä on paikata osaamisvajetta, joka on syntynyt suuren osan väestöä jäämisestä koulutusjärjestelmän ulkopuolelle. Heidän osaamisensa ei ole riittävää työn vaatimuksiin nähden.

Koulutusjärjestelmän yleisiin piirteisiin liittyy myös koulutuksen maksullisuus tai maksuttomuus. Maissa, joissa koulutuksen kustannukset katetaan merkittävästi koulutuksen osallistujilta kerättävillä maksuilla, koulutustilien kautta tuleva tuki voi avata koulutukseen pääsyn sellaisille ryhmille, jotka jäivät taloudellisista syistä koulutuksen ulkopuolelle perustutkintovaiheessa.

Niissä maissa, joissa yhteiskunta tarjoaa opiskelijalle ilmaisen koulutusmahdollisuuden perustutkintovaiheessa, koulutustilimallit toimivat hyvin erilaisessa ympäristössä. Niissä koulutusmaksut eivät ole tutkintokoulutukseen osallistumisen esteenä. Toisaalta elinikäisen oppimisen palveluita tarjoavat koulutusmarkkinat voivat olla kehittymättömät, koska yksilöt eivät ole tottuneet maksamaan koulutuksesta.

## 3 Nykytila ja kehittämistarpeet

Aikuiskoulutuksen muotoja käsitellään tilimallin näkökulmasta tarkemmin luvussa 7. Koulutustilijattelun eräs keskeisimmistä haasteista on juuri aikuiskoulutuksen monimuotoisuus. Myös aikuiskoulutuksen järjestäjäverkko on valtavan laaja ja heterogeeninen: Suomessa on esimerkiksi 200 järjestämisluvan saanutta ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestäjää ja korkeakoulua. Tutkintoon johtavaa, vapaatavoitteista sekä eri pituista lisä- ja täydennyskoulutusta järjestetään noin 800 oppilaitoksessa ja korkeakoulussa.

Aikuiskoulutusta järjestetään perusopetuksessa ja aikuislukioissa, ammatillisissa oppilaitoksissa ja ammatillisissa aikuiskoulutuskeskuksissa, valtakunnallisissa ja ammatillisissa erikoisoppilaitoksissa sekä ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa. Tämän lisäksi aikuiskoulutusta tarjoavat vapaan sivistystyön oppilaitokset eli kansalais- ja työväenopistot, kansanopistot, kesäyliopistot, opintokeskukset ja liikunnan koulutuskeskukset. Aikuiskoulutusta järjestetään myös työpaikkojen henkilöstökoulutuksena tai työnantajien muulla tavoin organisoimana valmennuksena.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen tarkoituksena on ylläpitää ja kohottaa aikuisten ammatillista osaamista ja edistää työllisyyttä. Aikuisille järjestetään tutkintoon johtavaa koulutusta ja avointa, tutkinnon osista koostuvaa koulutusta (esim. avoin yliopisto ja avoin ammattikorkeakoulu) sekä näyttötutkintoihin valmistavaa koulutusta. Tärkeä osa ammatillista aikuiskoulutusta on myös ammattitaitoa uudistava, laajentava tai syventävä lisä- ja täydennyskoulutus. Työvoimapoliittinen aikuiskoulutus (työvoimakoulutus) on työhallinnon rahoittamaa koulutusta ensisijaisesti työttömille ja työttömyysuhanalaisille 20 vuotta täyttäneille henkilöille.

### 3.1 Aikuiskoulutuksen tunnistetut kehittämistarpeet

Uusimman Aikuiskoulutustutkimuksen tulokset eivät ehdi tämän työn pohjaksi<sup>1</sup>, eikä saatavilla ole kaikkein uusinta kattavaa tietoa aikuisten kouluttautumisesta ja osaamisen kehittämisestä. Monet koulutustilien taustalla tunnistetut ongelmat on nähty haasteina myös monissa muissa aikuiskoulutuksen uudistuksissa viimeisen vuosikymmenien aikana.

Uudistuksista huolimatta koko väestön koulutukseen osallistumisessa ei ole tapahtunut suuria trendimuutoksia viimeisen kymmenen vuoden aikana. Samoin eri väestöryhmien keskinäiset suhteet koulutukseen osallistumisessa ovat pysyneet kohtalaisen muuttumatto-

---

<sup>1</sup> Uusi aikuiskoulutustutkimus tehdään vuonna 2012 ja tulokset julkistetaan 2013.

mina. Aikuiskoulutustutkimuksen (Tilastokeskus 2010) mukaan eri tavoin toteutettuun aikuiskoulutukseen osallistuu vuosittain yli puolet (52 %) 18–64-vuotiaista eli reilut 1,7 miljoonaa kansalaista. Puolet osallistuneista oli saanut koulutusta vähintään kahdeksan päivää (mediaani). Vähiten koulutusta saaneelle neljännekselle kertyi koulutuspäiviä kolme ja eniten koulutusta saanut neljännes opiskeli vähintään 19 päivää (Aikuiskoulutustutkimus 2006). Uusimmat tiedot löytyvät EU:n työvoimatutkimuksesta, jonka mukaan 2010 25–64-vuotiaista suomalaisista koulutukseen osallistui 23 %, euroalueen keskiarvon ollessa 7,9 %. Tutkimuksessa viiteaika on neljä kyselyhetkeä edeltänyttä viikkoa, kun aikuiskoulutustutkimuksessa vastaava aika on 12 kuukautta.

Kaiken kaikkiaan Suomessa aikuiskoulutukseen osallistuminen on siis huippuluokkaa maailmassa. Tästä huolimatta kaikissa aikuiskoulutusta uudistavissa hankkeissa on johdonmukaisesti pyritty entisestään nostamaan osallistumisastetta. Erityisesti on pyritty lisäämään niiden ryhmien osallistumista koulutukseen, jotka eivät tällä hetkellä osallistu. Tämän vuoksi eri uudistuksissa on erityisesti analysoitu uudistusten kannustavuusnäkökohtia. Merkittävä koulutuspoliittinen linja ja tavoite on ollut välttää ”koulutuksellisia pussinperiä” eli tilanteita, joissa yksilöt eivät pystyisi etenemään koulutuksellisella polullaan eteenpäin, aina ylimpiin koulutusasteisiin asti. Esimerkiksi koko avoimen yliopiston ideologian perusta on juuri koulutuksellisen tasa-arvon edistäminen.

Eräitä piirteitä koulutuksen kysynnässä näyttää olevan kuitenkin vaikea muuttaa. Koulutus kasaantuu eli aikuiskoulutusta saavat eniten jo ennestään hyvin koulutetut. Myös itseohjattu tavoitteellinen opiskelu on yleisintä niillä, jotka ovat osallistuneet myös muodolliseen aikuiskoulutukseen. Pohjakoulutus vaikuttaa merkittävästi kaikkeen koulutukseen osallistumiseen. Vuonna 2006 työhön tai ammattiin liittyvään koulutukseen osallistui 34 % vain perusasteen tutkinnon suorittaneista. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneista vastaava luku oli 69 %. Muuhun kuin työhön tai ammattiin liittyvään aikuiskoulutukseen osallistui vuonna 2006<sup>2</sup> 12 % perusasteen tutkinnon suorittaneista ja 25 % korkea-asteen tutkinnon suorittaneista (aikuiskoulutustutkimus 2006). Sosioekonominen asema vaikuttaa niinkään vahvasti aikuiskoulutukseen osallistumiseen. Vuonna 2006 ylemmistä toimihenkilöistä 76 % osallistui aikuiskoulutukseen, yrittäjistä vain 40 % ja työntekijöistä 42 %.

Koulutuksen vinoutumaa on nähtävissä myös aikuiskoulutustuen<sup>3</sup> käytössä sen viimeaikaisesta kehittämisestä<sup>4</sup> huolimatta. Vuonna 2011 tuen saajista 75,6 % opiskeli korkeakouluissa, 22,5 % ammatillisissa oppilaitoksissa ja 1,9 % yleissivistävissä oppilaitoksissa. Tuen saajista 23 %:lla työnantajan toimiala oli terveys- ja sosiaalipalveluissa, 14 % julkisen hallinnon alalla, 5 % koulutusalaalla, 10 % tukku- ja vähittäiskaupassa ja vain 9 % teollisuudessa.

Työmarkkina-asema ennustaa kouluttautumista. Vuoden 2006 aikuiskoulutustutkimuksen mukaan työllisistä 60 %, työttömistä 29 % ja työvoiman ulkopuolisista 34 % osallistui aikuiskoulutukseen. Työttömien kouluttautumiseen vaikuttavat yksilön aktiivisuuden lisäksi merkittävästi työvoimakoulutuksen resurssit sekä aktivoimisaste.

Myös sukupuoli jakaa koulutukseen osallistumista. Kaiken kaikkiaan naiset osallistuvat enemmän sekä tutkintoon johtavaan että muuhun aikuiskoulutukseen. Aikuiskoulutustuen kehittäminen ei ole toistaiseksi korjannut naisten yliedustusta tuen käyttäjinä, ja heitä on noin 80 % tuen saajista. Myös esimerkiksi Tampereen vapaan sivistystyön opin-

2 (18–64-vuotiaat pl. opiskelijat ja varusmiehet)

3 Aikuiskoulutustukea voi saada omaehtoiseen ammatilliseen koulutukseen osallistuva aikuisopiskelija, joka on työ- tai virkasuhteessa tai toimii yrittäjänä. Aikuiskoulutustukea saava on työstä opintovapaalla, jonka käyttöä sääntelee laki (opintovapalaki 273/1979).

4 Etuuden taso nostettiin työttömyyspäivärahan tasolle ja se merkitsi käytännössä lähes 40 % korotusta aiempaan keskimääräiseen tukitasoon verrattuna.

tosetelihankkeesta tehdystä selvityksestä ilmenee, että 79 % koulutukseen osallistujista oli naisia (Kilponen, Törmä, 2005).

Viime hallituskaudella toteutetussa ammatillisen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistuksen eli nk AKKU-uudistuksen väliraportissa on todettu aikuiskoulutusjärjestelmämme vahvuuksina laaja, eri koulutustasojen koulutustarjonta, joustavuus ja asiakaslähtöisyys. Vahvuutena mainitaan myös laajeneva verkko- ja etäopiskelumahdollisuudet. Kehittämiskohteena nostetaan esille oppilaitos- ja tarjontakeskeisyys. Kehittämissuuntana esitetään kohtaanto-ongelman ratkaisemista ammatillisesti suuntautunutta aikuiskoulutusta kehittämällä, jotta se vastaisi paremmin niin yhteiskunnan, työnantajien kuin yksilöidenkin osaamistarpeisiin ja kysyntää. AKKU-väliraportissa kysyntälähtöisyyden vahvistamisella tavoiteltiin tutkintojärjestelmien sekä muun aikuiskoulutuksen tarjonnan kehittämistä vastaamaan paremmin sekä työelämän että aikuisväestön osaamistarpeita. Tilimallissa tarjonnan kehittämisen lähtökohdaksi on sen sijaan asetettu tavoite, jonka mukaan koulutus- ja tarjonnan tulisi vastata nykyistä paremmin juuri yksilöiden koulutustarpeisiin. Erityisesti ammatillisen aikuis- ja täydennyskoulutuksen osalta yksilöiden koulutukselliset tarpeet tosin ovat tietysti kiinteässä yhteydessä työelämän tarpeiden kanssa.

### **3.2 Aikuiskoulutusta kehitetty tarjonnan kautta**

Pääosin aikuiskoulutustamme on kehitetty koulutuksen tarjontaa kehittämällä. Tässä yhteydessä tarjontapainotteisella kehittämisellä alleviivataan nimenomaan kehittämistavan eroa koulutustilien tavoitteeseen ohjata osa rahoituksesta yksilöiden kautta koulutuksenjärjestäjälle. Koulutuksenjärjestäjiä on ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän keinoin pyritty ohjaamaan siihen, että aikuiskoulutuksen tarjonta palvelisi asetettuja aikuiskoulutuspoliittisia tavoitteita. Tässäkin on luonnollisesti pyrkimyksenä kysynnän huomioon ottaminen, mutta siihen pyritään eri keinoin kuin yksilön kysyntää painottavassa tilimallissa. Selvitystyössä tuli myös esille, että aikuiskoulutuksemme rahoitus- ja ohjausjärjestelmässämme on monia elementtejä, joiden tavoitteena on vahvistaa yksilöiden koulutustarpeiden huomiointia koulutustarjonnan kehittämisessä. Monissa menneiden vuosien aikuiskoulutuspoliittisissa uudistuksissa on siis ollut paljon yhteistä koulutustileille asetettujen tavoitteiden kanssa. Koulutustilimallissa juuri rahoituksen suuntaaminen yksilöiden kautta poikkeaa muista aikuiskoulutuksen kehittämisen keinoista.

Tällä hetkellä julkinen rahoitus suunnataan pääosin suoraan aikuiskoulutusta antaville oppilaitoksille valtionosuusjärjestelmän tai jonkin muun ”väliportaan”(yliopisto/avoin yliopisto) kautta, eikä rahoitusta siis ohjata opiskelijan kautta. Toisaalta lukiossa, ammatillisessa koulutuksessa ja ammattikorkeakoulussa opiskelijan opiskelijapaikkavalinta vaikuttaa valtiolta tulevan rahoituksen määrään, jolloin opiskelija on kuin ”kävelevä voucher”. Tuloksellisuusrahoituksen yleistymisen ja rahoituksen perustuminen suoritteisiin, kuten tutkintoihin, on lisännyt kaiken kaikkiaan opiskelijan merkitystä rahoituksessa. Yksilön moninaisten opinpolkujen ja erilaisten oppimisen tapojen asemaa on vahvistanut myös esimerkiksi menettelyjen kehittäminen aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen. Tällaisenaan askel kysyntälähtöisyyden suuntaan on vielä varsin heikko, mikäli sitä verrataan suoraan yksilön kautta kulkevaan koulutuksen julkiseen rahoitukseen.

Rahoituksen uudistamisessa selvän poikkeuksen tarjontapainotteisesta kehittämislinjasta muodostavat myös opintoseteliuudistus ja opiskelun toimeentulonturvaavien tukien uudistaminen. Koulutusvakuutusuudistuksissa, ns. KOVA I:ssä ja II:ssa, parannettiin työttömien mahdollisuuksia omaehtoiseen koulutukseen työttömyysturvan tasoa vastaavalla

tuen tasolla. Järjestelmän käyttö jäi kuitenkin huomattavasti ennakoitua pienemmäksi<sup>5</sup>. Ongelmaksi arvioitiin mm. liian yksityiskohtainen sääntely ja kireät saantiehdot työssä-oloehdoissa, ja sen määräytymisperusteissa. AKKU-työn yhteydessä sovittiin muutamasta selvästi kouluttautumisaktiivisuutta lisänneestä uudistuksesta: aikuiskoulutustuen nostosta<sup>6</sup> ja työttömän mahdollisuudesta harjoittaa omaehtoisesti työllistymissuunnitelmiin hyväksytyjä opintoja työttömyysturvalla. Molemmissa uudistuksissa on ollut kysymys toimeentulon turvaavien etuuksien parantamisesta. Tästä selvitystyöstä toimeentulon turvaavat etuudet on rajattu pois, mutta niiden valtava merkitys yksilöiden koulutuskysynnälle on tunnistettu. Erityisesti silloin, kun kyse on laajemmasta koulutuskokonaisuudesta.

### 3.3 Julkinen aikuiskoulutuksen rahoitusjärjestelmä

Koulutustilien tavoite on uudistaa aikuiskoulutusta rahoituksen jakoperusteita muuttamalla. Julkisen rahoituksen ohjaaminen yksilöiden kautta koulutuksenjärjestäjälle edellyttää nykyiseen rahoitusjärjestelmään puuttumista. Aikuiskoulutuksen rahoituksen kokonaisuuden hahmottaminen on edellytys, jotta rahoituksen uudelleen allokointi voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisesti.

Osana selvitystyötä ohjausryhmätyöskentelyyn osallistuneen opetus- ja kulttuuriministeriön asiantuntijajäsenet laativat yhteenvedon (liite 3) aikuiskoulutuksen julkisen rahoituksen kokonaisuudesta. Selvityksestä käy hyvin ilmi, että aikuiskoulutuksemme rahoitus ei muodosta yhdenmukaista kokonaisuutta. Julkisen aikuiskoulutukseen käytettävän rahoitusosuuden määrittäminen onkin haasteellista. Kaikissa koulutusmuodoissa aikuiskoulutuksen tarjontaa ei ole eriytetty eikä siihen ole osoitettu erikseen rahoitusta. Näkemykselle rahoituksen sekavuudesta löytyy perusteita myös tutkimuskirjallisuudesta. Erityisesti ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitusjärjestelmä on nähty sekavana ja hajanaisena (Pohjonen, 2001).

Aikuiskoulutuksen rahoitus ei muodosta yhtä kokonaisuutta, koska aikuiskoulutuksellinen tehtävän hoito on asettunut luontevaksi osaksi kunkin koulutusmuodon koulutuksellista tehtävää. Aikuiskoulutuksen rahoitus- ja ohjausjärjestelmä on muodostunut osana kunkin koulutusmuodon tavoitteita ja toimintaperiaatteita. Koulutusmuotojen perusrahoituksen moninaisuuden vuoksi, myös aikuiskoulutuksen rahoitus pohjautuu eri koulutusmuodoissa erilaiseen säätelyyn (tai säätelämättömyyteen) ja määräytymisperusteisiin.

Rahoituksen hajanaisuutta tarkasteltaessa onkin määriteltävä tarkemmin kenen näkökulmasta ja mistä tavoitteista käsin rahoitusta tarkastellaan. Koulutuksen järjestäjälle rahoituksen erilaiset kanavat eivät välttämättä ole ongelma. Päinvastoin erilaiset rahoituslähteet saattavat tuoda koulutuksenjärjestäjälle jopa joustoa, kun rahoitusjärjestelmissä tai muussa toimintaedellytyksissä tapahtuu muutoksia. Opiskelijalle koulutuksenjärjestäjän rahoituskanavat eivät ole lähtökohtaisesti olennaista tietoa. Keskeistä opiskelijan näkökulmasta on koulutustarjonnan löytyminen ja koulutusten hinnan, sisällön ja laadun helppo vertailu. Sen sijaan, tilimallin rakentamisen näkökulmasta rahoituksen monet kanavat ovat haaste, koska aikuiskoulutuksen rahoitusosuutta ei voida esimerkiksi yksiselitteisesti

5 Esimerkiksi vuonna 1997–1998 uudistuksen väestöpotentiaaliksi arvioitiin 60 000, joista noin 8 000 arveltiin käyttävän etuutta; käyttäjiä oli kuitenkin vain noin 1 000.

6 Esimerkiksi aikuiskoulutustuen hakemuskasvu kasvoi 35,3 % vuoden 2010 lopusta vuoteen 2011. Maksetun tuen määrä on niin ikään noussut, tukea on maksettu 64,2 % enemmän, kuitenkin niin, että edunsaajien määrä on kasvanut huomattavasti hitaammin (vain 25,4 %), mikä kertoo keskimääräisen tuen tuntuva kasvusta. Myös sovitellun aikuiskoulutustuen tukipäivien määrä on kasvanut merkittävästi. Hakemusten määrä kasvaa edelleen joka kuukausi edellisen vuoden vertailuajankohtaan verrattuna.

eritellä nykyisestä opetus- ja kulttuuriministeriön budjetista. Juuri kokonaisvaltaisempien uudistusten yhteydessä hajanainen järjestelmä näyttäytyy haasteellisena.

Taulukossa 1. on esitetty valtion talousarvion mukainen kuva aikuiskoulutukseen käytettävistä menoista. Opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan menoista noin 12 % eli noin 750 miljoonaa euroa. kohdentuu aikuiskoulutukseen jäljempänä olevan taulukon mukaisesti. Tämän lisäksi aikuisopiskelijoita on runsaasti myös esimerkiksi yliopistojen tutkinto-opiskelijoina, mitkä kustannukset eivät ole yksiselitteisesti eroteltavissa.

Merkittävä aikuiskoulutuksen menoerä valtion menoista koostuu työttömille suunnatun työvoimapolitiittisen koulutuksen resursseista. Ammatilliseen työvoimakoulutukseen on vuonna 2012 varattu 200,8 miljoonaa euroa ja valmentavaan koulutukseen 63,3 miljoonaa euroa. Vuonna 2010 voimaan tullut lakimuutos, mikä laajensi mahdollisuuksia opiskella omaehtoisesti työttömyyskorvauksella, on tosin siirtänyt koulutuksen kysyntää osittain muun koulutustarjonnan piiriin. Työelämän mosaiikkimaisuus ja kiivastahtisuus tarkoittavat, että työttömyysjaksot kuuluvat yhä useamman työuraan. Työttömänä opiskelusta onkin tullut erittäin merkittävä osaamisen kehittämisen muoto.

**Taulukko 1.** Aikuiskoulutuksen rahoitus opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla (euroa)

		2011 talousarvio	2012 esitys
<b>29.10</b>	<b>Yleissivistävä koulutus</b>		
	Valtionosuus käyttökustannuksiin		
	– perusopetuksen aikuisopiskelijat (arvio)	3 587 000	5 002 000
	– lukion aikuisopiskelijat (arvio)	11 211 000	11 728 000
<b>29.20</b>	<b>Ammatillinen koulutus</b>		
	Valtionosuus käyttökustannuksiin		
	– näyttötutkintona suoritettava ammatilliseen perustutkintoon valmentava koulutus (arvio)	80 109 000	85 004 000
<b>29.30</b>	<b>Aikuiskoulutus</b>		
	– aikuiskoulutuksen kehittäminen, opetushenkilöstön koulutus ja tukitoimet	26 232 000	28 757 000
	– valtionosuus ammatilliseen lisäkoulutukseen ja ammatillisille erikoisoppilaitoksille	169 148 000	174 054 000
	– valtionosuus oppisopimuskoulutukseen	140 552 000	140 594 000
	– valtionosuus ja -avustus vapaan sivistystyön oppilaitoksille ja järjestöille	175 779 000	171 353 000
<b>29.40</b>	<b>Korkeakouluopetus ja tutkimus</b>		
	Valtionosuus ammattikorkeakoulujen käyttökustannuksiin		
	– aikuisten ammattikorkeakoulututkintoon johtava koulutus	63 713 000	67 026 000
	– erikoistumisopinnot	6 050 000	6 364 000
	– ylempi amk-tutkinto	16 411 000	17 264 000
	Valtionrahoitus yliopistojen toimintaan <sup>1)</sup>		
	– avoin yliopisto-opetus ja erilliset opinto-oikeudet	24 200 000	24 700 000
<b>29.90</b>	<b>Liikuntatoimi</b>		
	Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot		
	– liikunnan koulutuskeskukset	16 554 000	15 021 000
	Valtionosuus liikunnan koulutuskeskuksille	597 000	2 752 000
<b>Yht.</b>		<b>734 143 000</b>	<b>749 619 000</b>

Aikuiskoulutusjärjestelmämme koostuu erilaisista oppilaitoksista, ylläpitäjistä ja koulutuksenjärjestämismuodoista, joilla on erilaiset aikuiskoulutuspoliittiset tavoitteet. Koulutuslainsäädäntö lähtee siitä, että se kohtelee neutraalisti koulutuksenjärjestäjiä ylläpito-  
muodon osalta. Koulutuksenjärjestäjä voi olla esimerkiksi kunta, kuntayhtymä, yksityinen yhteisö, säätiö tai valtio. Keskeistä on, että koulutuksenjärjestäjä täyttää laissa kunkin



koulutusmuodon järjestämiselle säädetyt ehdot. Esimerkiksi vapaan sivistystyön oppilaitoksissa tarjotaan sekä ammatillisia opintoja – myös tutkintotavoitteista koulutusta – että harrastetyyppisiä opintoja, joita suoritetaan täysin omaehtoisesti omalla ajalla. Samassa koulutuksessa voi olla myös opiskelijoita, joiden koulutuksen julkinen rahoitus kanavoituu eri reittejä. Erittäin merkittävä osa esimerkiksi työvoimapolitiittisen koulutuksen suorittajista opiskelee muiden opiskelijoiden joukossa ammatillisessa perus- tai lisäkoulutuksessa eikä erillisissä työvoimapolitiittisin varoin toteutetussa koulutuksessa. Suuri osa koulutuksesta on ammatillisen tutkintoon tai tutkinnon osaan johtavaa. Näin ollen yksittäinen oppilaitos voi saada rahoitusta koulutusmuodosta riippuen monen eri valtiosuusjärjestelmän piiristä. Tästä kokonaisrahoituksesta muodostuvat ne ehdot, joiden puitteissa koulutuksenjärjestäjä suunnittelee ja ennakoii koulutuksia sekä henkilöstörakennetta.

Valtiosuusrahoitus ja muu julkinen rahoitus koulutuksenjärjestäjälle perustuu lukuihin määrään yksityiskohtaisempia rahoitusperusteita, jotka heijastelevat koulutukselle asetettuja tavoitteita. Rahoituskriteerit ja tulostittarit ovat ohjauksen muodoista olennaimpia. Myös perusrahoituksen ja harkinnanvaraisen rahoituksen suhde sekä harkinnanvaraisen rahoituksen kriteerit ovat keskeinen ohjauksen väline.

Koulutuksen rahoitusjärjestelmien kehittämisestä löytyy esimerkkejä siitä, kuinka rahoituksen uudistaminen synnyttää aina myös epätoivottuja ja yllättäviä ohjausvaikutuksia. Niiden ennakointi on tilimallin luomisessa erittäin olennaista. Aikuiskoulutukseen käytettävien resurssien erottaminen muuhun koulutukseen käytettävästä rahoituksesta sekä tilille määritettävä koulutuksen hinnan määrittely edellyttäisivät rahoituksen perusrakenteisiin puuttumista.

### 3.3.1 Opiskelijamaksut

Koulutustilimallin ajatuksena on tukea yksilöiden koulutukseen osallistumista tarjoamalla heille tukea koulutuksen järjestäjälle menevien opiskelijamaksujen rahoitukseen. Kuten taulukosta 2 nähdään, hyvin suuri osa koulutuksesta on opiskelijalle maksutonta tai hintaa on kohtuullistettu koulutuksen järjestäjälle osoitetulla julkisella tuella ja säätellyllä. Julkisen järjestelmän tarjoamasta koulutuksesta ainoastaan korkeakoulujen täydennyskoulutus on puhtaasti liikeloudellisin perustein hinnoiteltua ja erityisesti haluttujen koulutusten (esim. MBA) osalta hyvinkin kallista. Samoin ammatillisiin näyttötutkintoihin osallistumisesta voi aiheutua opiskelijalla merkittäviäkin maksuja. Selvitysmies Arajärven (2003) raportissa käsiteltiin laajasti yhteiskunnan, työnantajan ja yksilön itsensä vastuuta aikuiskoulutuksen kustannusten korvaamisesta. Raportissa tehtiin monia esityksiä opiskelijamaksujen alentamiseksi. Ehdotuksiin sisältyi myös opintosetelimallin laajentaminen.

Erityisesti koulutuksessa aliedustettujen ryhmien osallistumisen lisäämisessä yksilölle suunnattu julkinen tuki pienenkin opiskelijamaksun kattamiseen saattaa olla merkityksellistä. Koulutustilimallille esitettyjen tavoitteiden kannalta joudutaan kuitenkin pohtimaan laajemmin, mitä vaikutusta rahoituksen uudelleensuuntaamisella olisi opiskelijamaksuihin. Selvitystyön seuraavassa vaiheessa tämä tarkastelu on tehtävä erikseen eri koulutusmuotojen osalta.

**Taulukko 2.** Eräitä opiskelijoilta perittäviä opiskelija- ja tutkintomaksuja

<b>Opiskelija- ja tutkintomaksut</b>	
<b>Lukiokoulutus</b>	
- Tutkinto	Maksuton
- Yhden tai useamman aineen suoritus (aineopiskelija)	Enintään 50 prosenttia kurssin järjestämisestä aiheutuvista keskimääräisistä opiskelijaa kohden lasketuista vuosikustannuksista.
- Ylioppilastutkinto	Perusmaksu 14 euroa ja koekohtainen maksu 28 euroa
<b>Ammatillinen koulutus</b>	
- ammatillinen peruskoulutus, tutkinto	Maksuton
- Ammattitutkintoon ja erikoisammattitutkintoon valmistava koulutus	Enintään 50 prosenttia opiskelijakohtaisesta määrästä, joka on laskettu ammatillisen lisäkoulutuksen yksikköhinnan perusteella.
- Muu ammatillinen lisäkoulutus	Enintään 75 prosenttia opiskelijakohtaisesta määrästä, joka on laskettu ammatillisen lisäkoulutuksen yksikköhinnan perusteella.
- Ammatilliset näyttötutkinnot	tutkintomaksu 58 euroa sekä tutkinnon järjestämisestä aiheutuneet kustannukset
- Yksityisopiskelija ammatillisessa peruskoulutuksessa	koemaksu 50,50 euroa
<b>Ammattikorkeakoulu</b>	
- Perustutkinto	Maksuton
- Ylempi AMK tutkinto	Maksuton
- Erikoistumiskoulutus	Korkeintaan 250 euroa
- Avoin ammattikorkeakouluopetus	Enintään 10 euroa opintopistettä kohti
- Muu täydennyskoulutus	Liiketaloudellisin perustein määräytyvä maksu
<b>Yliopisto</b>	
- Alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon johtava koulutus	Maksuton
- Jatkotutkinnot (tohtorin tutkinnot, lisensiaatitutkinnot, erikoislääkärin, erikoishammaslääkärin ja erikoiseläinlääkärin tutkinnot)	Maksuton
- Avoin yliopisto-opetus	Enintään 10 euroa opintopistettä kohti
- Täydennyskoulutus	Liiketaloudellisin perustein määräytyvä maksu
<b>Vapaa sivistystyö</b>	Ei määritelty
<b>Työvoimakoulutus</b>	
- Työviranomaisten hankkima	Maksuton
- Työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen koulutus	Opiskelija vastaa mahdollisista kustannuksista

## *II Koulutustilin tavoitteiden ja reunaehdojen pohdintaa*

### 4 Tilimallin poliittiset tavoitteet ja ajankohtaiset prosessit

#### 4.1 Yleistä

Viime vuosien aikuiskoulutusta koskevissa selvityksissä ja kannanotoissa (mm. AKKU-johtoryhmän asettaman rahoitusjaoston loppuraportti 15.12.2008) on asetettu tavoitteeksi, että omaehtoista, työvoimapolitiittista ja henkilöstökoulutusta pyritään kehittämään kokonaisuutena. Tämän selvitystyön toimeksianto on rajattu julkiseen rahoitukseen, ja selvitystyö tehdään Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla. Aikuiskoulutuksellisiin tavoittein rahoitetaan koulutusta merkittävässä määrin myös Työ- ja elinkeinohallinnosta. Tämän vuoksi selvitystyön tarkasteluun on otettu mukaan myös työvoimakoulutus.

Monet osaamisen kehittämistä koskevat päätökset valmistellaan Suomessa kolmikantaisesti eli valtiovalta ja keskeiset työmarkkinajärjestöt neuvottelevat kaikkia osapuolia tyydyttävistä ratkaisusta. Erityisen olennaista kolmikantainen valmistelu on toimeentuloturvaan vaikuttavissa kysymyksissä, koska niiden rahoitus perustuu osittain työmarkkinaosapuolten rahoitukseen. Tällä hetkelläkin on käynnissä useita prosesseja, joissa työmarkkinajärjestöt pyrkivät löytämään yhteisiä näkemyksiä siitä, kuinka työuran aikaisen osaamisen kehittämisen edellytyksiä voidaan parantaa.

#### 4.2 Hallitusohjelma ja koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma ja selvityshenkilöiden toimeksianto

Selvitystyön tausta tulee hallitusohjelmasta, koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta (myöh. Kehittämissuunnitelma) sekä selvityshenkilöiden toimeksiannosta. Hallitusohjelmassa ilmaistuna tavoitteena on tarjota aikuiskoulutusta tasapuolisesti koko aikuisväestölle. Hallitusohjelmassa käytetään koulutustileistä nimitystä ”kansalaisten koulutustili”<sup>7</sup>, mikä viittaa kattavaan ja universaaliin järjestelmään ainakin tilien haltijoiden osalta. Hallitusohjelmassa koulutustilien tärkeimmäksi tavoitteeksi esitetään aikuiskoulutustarjonnan kehittämistä, jotta se palvelisi nykyistä paremmin yksilöiden tarpeita. Kysyntälähtöisyys määritellään hallitusohjelmassa selvästi yksilön tarpeista lähteväksi kysynnäksi. Tarjonnan selkiyttäminen ja koulutukseen hakeutumisen helpottaminen yhdistetään Sadehankkeen yhteydessä tapahtuvaan kehittämiseen.

---

<sup>7</sup> Termi kansalaisuus on nähty myös rajaavana, koska esimerkiksi maahanmuuttajilla ei ole välttämättä kansalaisuutta.

Kehittämissuunnitelmassa jatketaan tilimallin tavoitteiden määrittelyä. Tilin nimeksi on otettu aikuiskoulutustili. Tilin kehittämistavoitteiksi vahvistetaan koulutustarjonnan kehittämistarpeet, joiden osaltaan nähdään johtuvan tarjontapainotteisesta rahoituksesta. Samoin kehittämissuunnitelmassa nostetaan esille erityisesti koulutustarjonnan ja rahoituksen kehittämistarpeet, jotta koulutuksen ulkopuolella olevat ryhmät saataisiin osallistumaan koulutukseen nykyistä enemmän. Aikuiskoulutustilin todetaan soveltuvan ensisijaisesti lyhytkestoiseen osa-aikaiseen opiskeluun, ja näin se täydentäisi aikuisten tutkintoon johtavaa ja muuta pitkäkestoisempaa aikuiskoulutusta. Myös ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2013–2016 mainitaan aikuiskoulutustarjonnan ja sisältöjen kehittäminen vastaamaan paremmin yksilöiden tarpeita.

Koulutustilien kautta nähdään mahdolliseksi edistää useiden koulutuspoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Rahoituksen uudistamisella osittain kansalaisten henkilökohtaisten tilien kautta kulkeva ennakoidaan oleva merkittävää vaikutusta aikuiskoulutuksen tarjonnan uudistamiseen ja uudelleen kohdentumiseen. Tärkeimmät tavoitteet ovat koulutuksen tarjonnan ohjautuminen uusille kohderyhmille, koulutuksen suuntaaminen nykyisille käyttäjille heidän tarpeitaan paremmin vastaavasti, koulutustarjonnan selkiytyminen ja koulutuksen laadun sekä laadunvarmistuksen kehittyminen. Tilimallin nähdään joko suoraan tai välillisesti edistävän näitä tavoitteita. Seuraavissa luvuissa käsitellään edellä mainittuja tavoitteita eri näkökulmista ja tuodaan esiin selvityksessä esiin nousseita kysymyksiä.

### 4.3 Heijasteet ajankohtaisiin neuvotteluprosesseihin

Tämä selvitystyö keskittyy toimeksiantonsa mukaisesti julkisen rahoituksen osuuteen. Hallitusohjelmassa ja kehittämissuunnitelmassa välitetään kuitenkin viesti koulutustilien yhteydestä ”työelämän sopimuksiin”. Tätä keskustelua käydään selvitystyön kuluessakin sekä kaksi- että kolmikantaisesti osana nk raamisopimuksen täytäntöönpanoa. Marraskuussa 2011 hyväksyttiin työmarkkinakeskusjärjestöjen keskinäisen sopimuksen osana koulutusta koskevia tavoitteita. Osana raamisopimusta hyväksyttiin myös liite, jossa kirjattiin työntekijän oikeus saada kolme päivää koulutusta vuodessa työnantajan määräämällä tavalla. Koulutuksen toteutuessa sitä kompensoitaisiin verovähennyksin. Ajatus työsuhteen aikana kertyvästä koulutusoikeudesta esiintyy myös hallitusohjelmassa työlaainsäädäntöä ja työsuhteen kehittämistä koskevassa osuudessa, johon tavoite on kirjattu osana koulutusrahaston<sup>8</sup> toiminnan kehittämistä.

Raamisopimusneuvotteluiden tulokset saattavat osaltaan vaikuttaa siihen, miten tilimallin kehittäminen suuntautuu. Raamineuvotteluiden sisältö ja tavoitteet määrittävät työmarkkinaosapuolten näkemysten mukaisesti niistä monista ehdoista, jotka vaikuttavat työntekijöiden edellytyksiin kehittää omaa ammatillista osaamistaan sekä työajalla että omaehtoisesti (aikuiskoulutustuki). Mukana keskusteluissa ovat sekä muodollinen, työtehtävien ulkopuolinen koulutus että osana työtehtävien hoitamista tapahtuva osaamisen kehittäminen. Myös taloustilanteen kehittyminen määrittäne osaltaan näkemyksiä siitä, millä tavoin jaetaan aikuis- ja täydennyskoulutuksen kustannuksia työntekijän, työnantajan ja valtion välillä.

<sup>8</sup> Koulutusrahasto on työmarkkinaosapuolten hallinnoima rahasto, jonka tehtävä on tukea työelämässä olevien ammatillista kehittymistä. Tehtävänsä hoitamiseksi se myöntää aikuiskoulutustukea ja ammatitutkintostipendejä. Toimintakulujen rahoituksesta vastaa Työttömyysvakuutusrahasto, jonka toiminta rahoitetaan työnantajilta ja palkansaajilta perittävillä työttömyysvakuutusmaksuilla.

Koulutukseen osoitettujen määrärahojen leikkaukset ovat myös vaikuttaneet merkittävästi koulutuksenjärjestäjien toimintaedellytyksiin, ja voivat muuttaa pysyvästi koulutuksenjärjestäjäkenttää. Käynnissä on myös monta uudistusta, jotka eri tavoin vaikuttavat koulutuksenjärjestäjien toimintaedellytyksiin sekä työntekijöiden mahdollisuuksiin saada tarpeitaan vastaavaa koulutusta. Monen koulutusmuodon piirissä on muun muassa käynnissä rakenteellinen uudistaminen eli pyrkimys koota koulutuksenjärjestäjiä isommiksi ja vaikuttavimmiksi yksiköiksi. Näillä kaikilla uudistuksilla voi olla vähintäänkin välillisiä vaikutuksia koulutustilien kehittämistyöhön, sekä arvioon siitä, millä tavoin koulutustilit asettuisivat osaksi eri koulutusmuotojen ja koulutuksenjärjestäjien aikuiskoulutuksen rahoitusta.

Selvitystyön ympäriltä käydyissä keskusteluissa on nostettu esiin ongelmana se, että tässä uudistuksessa osaamisen kehittäminen nähdään ainoastaan muodollisena koulutuksena ja siihen osallistumisen tukemisena. Kehittämissuunnitelmassa on asetettu kunnianhimoiseksi tavoitteeksi, että vuonna 2016 18–64-vuotiaista vähintään 60 % osallistuu 12 kuukauden aikana aikuiskoulutukseen ja kahden vuoden aikana 80 %. Samoin Rakenemuutos ja työelämän toimivuus – strategiassa linjataan tavoitteeksi, että ”Koko aikuisväestön osaamisen kehittämisestä huolehditaan siten, että 60 % 25–64-vuotiaista osallistuu vuoden aikana koulutukseen.”

Formaali koulutus nähdään siis melko yksimielisesti välttämättömänä – vaikkakaan ei riittävänä – osana työuran aikaista systemaattista osaamisen kehittämistä ja väestön osamistason nostamista. Tässä selvitystyössä toimeksiannon mukaisesti kiinnostus rajautuu muodolliseen koulutukseen, koska koulutustileissä on kysymys juuri koulutuskustannusten kattamisesta tilin varoilla. Työssä tapahtuva, osana työtehtäviä tapahtuva oppiminen on työnantajan direktio-oikeuden piiriin kuuluvaa työaikaa, ja sitä koskevat päätökset tehdään organisaatioissa ja yrityksissä.

## 5 Koulutustilin jäsenystä opintosetelimallin avulla

Opintosetelimallit ovat lähimpänä tilimallia Suomessa tällä hetkellä käytetyistä rahoitusmuodoista. Vapaan sivistystyön piirissä sovelletun opintosetelin ja universaalin koulutustilimallin välillä on merkittäviä eroja, mutta opintoseteleiden parissa tehty työ tarjoaa välineitä jäsentää tilimalliajatusta. Erojen vuoksi on varottava tekemästä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä koulutustilien mahdollisista vaikutuksista seteleiden vaikuttavuuden arvioinnin pohjalta. Molempien rahoitusmallien tavoite on lisätä yksilön vapautta valita mihin koulutukseen *hän* osallistuu sekä mahdollistaa ja edistää valittujen kohderyhmien pääsemistä palveluiden piiriin. Koulutuksen rahoitus ohjataan tällöin vähintään osittain yksilön kautta palvelun tarjoajalle. Lisäksi yhteistä ajattelussa on, että rahoitus kanavoidaan eri lähteestä kuin missä palvelun ostaminen tapahtuu. Tosin Suomessa vapaan sivistystyön piirissä olevassa opintosetelimallissa kumpikaan kahdesta jälkimmäisestä tunnusmerkistä ei täysin toteudu.

Suomessakin toteutetun opintosetelikokeilun tulosten perusteella seteleillä näyttäisi olevan erityistä vaikuttavuutta, kun koulutus halutaan suunnata tiettyihin opintokokonaisuuksiin ja rajatuille kohderyhmille (OPM, 2006:12, 18). Nämä tavoitteet eivät kuitenkaan yllä tilimallille asetettuihin tavoitteisiin yksilön kysyntälähtöisyyden tukemiseksi ja koulutustarjonnan kehittämiseksi. Kohderyhmän tarkka raja-  
aus on piirre myös monissa kansainvälisissä koulutustilimalleissa. Monessa suhteessa koulutustilien ja voucher-mallien erilaiset sovellukset menevätkin päällekkäin.

Voucher-järjestelmiä leimaa ehkä selvimmin selvärajaisuus eli voucher kohdennetaan jo valmiiksi tiettyyn, aika tarkasti rajattuun palveluun. Voucher-järjestelmissä eräs keskeinen kysymys on, mitä voucherilla katetaan? Voucher voi olla suunnattu hyvin rajattuun palveluun, koulutusjaksoon (tietylle ajalle etc.). Esimerkiksi Esa Ahosen tekemä ehdotuksessa vuodelta 1994 ehdotetaan voucher-mallia tutkintoon johtavaan korkeakouluopiskeluun, jossa valtion rahoittama osuus määritellään opiskeluvuosina (7 vuotta). Kuten todettua sekä käyttäjäryhmän että palveluiden osalta tarkemmin rajatuissa voucher-malleissa on muilla kuin rahalla toimiminen helpompaa. Nyt esillä olevassa koulutustilimallissa tavoitteet ja lähtökohdat on määritelty siten, että tilin mittayksiköksi on selvitystyössä oletettu raha – ainakin pitkällä aikavälillä.

Myös AKKU-työn osana toimineen rahoitusjaoston esityksissä on mukana voucher-tyyppisen rahoitusmuodon tuominen nykyisten aikuiskoulutustukien rinnalle. Jaoston ajatus lähti siitä, että voucherin suuruus olisi jollain tavalla mitoitettu vastaamaan työuran aikaista välttämätöntä osaamisen kehittämistä ja uusintamista. Jaoston näkemyksen mukaan voucher olisi suurempi alhaisen pohjakoulutuksen omaavilla. Jaoston esityksessä

voucherin tavoitteena oli juuri lisätä elinikäisen oppimisen koulutustarjonnan kysyntä- ja asiakaslähtöisyyttä. Tässä esityksessä opintosetelin kohderyhmää olivat nimenomaan koulutuksessa aliedustetut ryhmät.

Kuten todettua, nyt käsillä olevan selvitystyön lähtökohtana on selvästi aiempia Suomessa toteutettuja opintosetelikokeiluita ja -järjestelmiä laajempi ja universaalimpi malli. Tarkasti rajattujen kohderyhmien ja palveluiden kohdalla ongelmana on usein hallinnon raskaus suhteessa saatavaan hyötyyn. Kunnat kokivat esimerkiksi 2000-luvulla eläkeläisille suunnattujen tietotekniikkapalveluihin kohdistuvien opintoseteleiden hallinnoinnin jossain määrin raskaana. Voidaan kuitenkin todeta kotimaistenkin kokemusten valossa, että käyttäjän näkökulmasta jo rajatutkin opintosetelikokemukset ovat olleet rohkaisevia koulutustilimallin näkökulmasta: ”selvän rahan” käyttö on ollut helppoa ja yksinkertaista, ja se on lisännyt yksilön valinnanvapautta. (OKM 2006:12)

Voucher- ja opintosetelijärjestelmille on määritelty aiemmissa selvityksissä **kriteereitä**, joiden tulee täytyä, jotta järjestelmä on mielekästä luoda. Näiden kriteerien voidaan pääsääntöisesti todeta olevan soveltamis- ja käyttökelpoisia myös arvioidessa koulutustilimallin kehittämistyön edellytyksiä.

### 1) Tarvekriteeri

Universaalissa koulutustilimallissa voi perustellusti todeta tarvekriteerin täyttyvän hyvin. Kriteeri täyttyy, kun yksilöiden tarpeissa on merkittäviä eroja, ne ovat tunnistettavia ja niitä pidetään pääosin hyväksyttävänä. Yksilöiden välisten tarpeiden eroavaisuudet selittyvät monilla tekijöillä kuten koulutustasolla, henkilökohtaisilla uratavoitteilla, työn vaativuudella, toimialan yleisellä työllisyystilanteella ja henkilökohtaisilla kiinnostuksen kohteilla. Koulutustarpeen määrittely on aina suhteellista, ja siihen liittyvät olennaisesti sekä vertailukohdat että tavoitteet. Kun kyse on julkisesti rahoitetusta koulutuksesta, on koulutuksen jakautuminen aina myös yhteiskunta- ja koulutuspoliittinen kysymys.

### 2) Kannustavuuskriteeri

Kannustavuuskriteerin mukaisesti järjestelmässä tulee olla elementtejä, jotka kannustavat aktiivisten kuluuspäätösten ja -valintojen tekemiseen. Kannustavuuteen liittyy koulutustileissä merkittäviä tavoitteita. Mallin tulisi kannustaa kaikkia täydentämään osaamistaan, vaikka tarpeet vaihtelevat runsaasti yksilöiden ja elämäntilanteiden sekä työuran eri vaiheiden välillä. Tältäkin osin mallissa tulee tehdä merkittäviä valintoja: tuleeko mallin kannustaa ennen kaikkea ammattitaitoa ylläpitävänä ja kehittävänä koulutukseen osallistumiseen tai myös yleissivistävänä ja täysin omaehtoiseen koulutuksen hankkimiseen. Nämä eivät suinkaan ole toisilleen täysin vastakkaisia eivätkä tavoitteiltaan ristiriitaisia. Vaihtoehdot nostavat kuitenkin esiin monta keskeistä mallin toimivuuteen ja käytäntöön liittyvää kysymystä, jotka on ratkaistava. Mallin sisällä on vielä mahdollista rakentaa mekanismeja, jotka kannustavat tavoitteiltaan erilaiseen koulutukseen osallistumiseen.

Kannustavuuden merkitys tuotiin esille myös ohjausryhmän keskusteluissa. Eräiden näkemysten mukaan tilimallia kehitettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota sellaisiin ominaisuuksiin, joilla voidaan lisätä yksilöiden tietoisuutta osaamisen kehittämisen välttämättömyydestä. Kannustavuus ei siis liittyisi ainoastaan tosiasialliseen käytettävissä olevaan rahamäärään vaan myös sen mukanaan tuomaan kokemukseen siitä, että tällainen henkilökohtainen resurssi on käytettävissä. Ainakin joidenkin väestöryhmien osalta kannustavuutta voisi lisätä myös yksilön mahdollisuudella kartuttaa itse tiliä ja ”säästää” rahaa suurempiin koulutuskokonaisuuksiin.

### 3) Tietokriteeri

Tietokriteerin mukaan ihmisillä tulee olla tietoa vaihtoehtoisista palvelujen tuottajista ja palvelujen hinnoista. Tämän kriteerin täyttyminen sisältyy tilimallin toimivuutta edellyttäviin ehtoihin. Tämän ehdon täyttyminen edellyttää pelkän rahoituksen uudistamisen lisäksi myös muiden palveluiden ja järjestelmien kehittämistä. Tältä osin erittäin keskeiseksi nousee SAden hankkeen mahdolliset liittymäkohdat koulutustilien järjestelmään sekä tieto-, neuvonta-, ja ohjauspalveluiden kehittäminen ja liittäminen osaksi tilin suunnittelua ja käyttöä.

### 4) Tarjontakriteeri

Tarjontakriteeri täyttyy jos on kilpailevia palveluntarjoajia ja uusia tuottajia voi helposti tulla alalle. Koulutustarjonnan laajentamista ja monipuolistamista ja joustavoittamista voidaan pitää koulutustilien keskeisenä tavoitteena. Tältä osin koulutustilit eroavat ratkaisevasti esimerkiksi vapaassa sivistystyössä käytettävästä opintosetelistä, jossa setelien avulla voimistettu kysyntä kohdistuu olemassa olevaan koulutustarjontaan. Täysin uusien koulutuksenjärjestäjien mukaan tuloa koulutustilimallin käyttöönotto tuskin toisi ainakaan lyhyellä aikavälillä.

### 5) Laatuun liittyvä kriteeri

Laatuun liittyvän kriteerin mukaan kuluttajan tulisi olla helppo määritellä palvelun laatu. Koulutustilien yksi lähtökohta on, että koulutuksen tarjoajat joutuvat kilpailemaan tilirahoituksen avulla opiskelemaan ryhtyvistä opiskelijoista. Ajatuksena on, että yksilöt ottavat koulutuspäätöksiä tehdessään huomioon eri koulutusten maineen ja aiempien opiskelijoiden palautteen ja näin luovat painetta koulutuksen laadulliseen kehittämiseen. Tämä markkinamekanismiin perustuva laadunvarmistus on osittain epärealistinen, koska se edellyttäisi sitä, että tilimallin piirissä olevilla yksilöillä oli perusteelliset tiedot koulutustarjonnasta ja hyvä taito eri koulutusten laadun vertailuun. Laadunmäärittely tapahtuu osittain myös tarjonnan monipuolistumisen kautta. Koulutuksen laadun määrittelylle tai laadun arvioinnille tämä ei vielä sinällään tarjoa kovin paljon tietoa. Merkittävä kysymys on, rakennetaanko tilimalliin toiminnallisesti mukaan jokin laadunvarmistuksen menetelmä tai mekanismi.

### 6) Edullisuus- ja säännöllisyyskriteeri

Edullisuus- ja säännöllisyyskriteeri taas asettaa ehdoksi, että palvelun olisi oltava suhteellisen edullinen sekä säännöllisesti tarjolla. Koulutuskustannukset (kts. taulukko 2) ovat tällä hetkellä säänneltyjä ja enimmäkseen opiskelijalle kohtuullisia. Tosin esimerkiksi ammatillisessa lisäkoulutuksessa ja yliopistojen täydennyskoulutuksessa koulutusmaksut saattavat olla melko huomattavia. Tilimallin luominen saattaa edellyttää, että opiskelijamaksut ulotetaan tietyin ehdoin myös koulutusmuotoihin, jossa niitä ei ole aiemmin ollut. Tämä siksi, että näin koulutuksenjärjestäjälle palautuu se osuus rahoituksesta, mikä ei tule enää suoraan valtiolta tai valtionosuusjärjestelmän kautta. "Maksu" olisi teoreettinen opiskelijalle, siltä osin kun se korvautuu tilin kautta kulkevalla julkisella rahoituksella. Omaehtoisen aikuiskoulutuksen maksullisuuden tai toisaalta maksuttomuuden määräytyminen on tällä hetkellä osin satunnaista. Esimerkiksi yliopiston tutkinto-opiskelijaksi kirjautuneena opinnot saa ilmaiseksi, mutta avoimessa yliopistossa tai kesäyliopistossa vastaavien opintojen suorittaminen taas maksaisi – vaikkakin kohtuullisesti.

Säännöllisyyskriteerin merkityksellisyttä tulee arvioida suhteessa tilimallin tavoitteisiin ja toteutustapaan. Koulutustilin kautta rahoitettavan koulutusten räätälöiminen ja kertaluonteinen toteutus nopeasti ilmenneeseen koulutuskysyntään jollekin pienemmälle ryhmälle voi olla joissain tilanteissa tarpeen, ja osoitus koulutustilien toimivuudesta.



## 6 Kysyntälähtöisyys

Koulutuksellisen tasa-arvon lisäämisen lisäksi toinen tärkeä tavoite koulutustileillä on ohjata aikuiskoulutuksen tarjontaa tulevaisuudessa niin, että se palvelisi nykyistä paremmin eri yksilöiden erilaisia koulutustarpeita. Poliittisissa asiakirjoissa korostetaan nimenomaan yksilöiden koulutuskysynnän merkitystä. Osan rahoituksesta ohjautuessa yksilöiden kautta, yksilön koulutustarpeille nähdään tulevan ”voimaa”, joka vaikuttaisi koulutuksen sisältöihin ja tavoitteisiin.

Kaiken kaikkiaan yksilön kysyntälähtöisyyttä ja kysyntälähtöisyyttä ylipäättään määritellään koulutustilien tavoitteissa varsin vähän. Lähtöoletta on, että tämänhetkinen aikuiskoulutuksen tarjonta ei vastaa täysin yksilöiden moninaisia koulutuksellisia tarpeita. Yksilöiden kautta kulkevan rahoituksen nähdään lisäävän koulutuksentarjoajien herkkyyttä reagoida yksilöiden erilaisiin koulutuksellisiin tarpeisiin.

Kysyntälähtöisyys on koulutuksen kehittämisen perusajatus monella tavoin aikuiskoulutuksessa. Esimerkiksi ammatillisen lisäkoulutuksen työelämän kehittämis- ja palvelutoiminnan kehittämisessä kyse on ollut juuri kysyntälähtöisyyden parantamisesta. Tässä yhteydessä koulutuksen tarjontaa kehitetään erityisesti pienten- ja keskisuurten yritysten ja julkisyhteisöjen tarpeista käsin.

Kysyntälähtöisyyden parantaminen on ollut aikuiskoulutuksen kehittämistavoitteena toki aiemminkin. Nk. AKKU-uudistuksessa tunnistettiin tarpeelliseksi kehittää aikuiskoulutusta herkemmin kysyntään ja sen muutoksiin reagoivaksi. Merkittävä ero on, että tuolloin kysyntälähtöisyyden parantamista tarkasteltiin yksilön lisäksi myös yhteiskunnan ja työnantajan näkökulmista. Kehittämiskohteeksi todettiin tuolloin tarve vastata työmarkkinoiden tarpeisiin ja kohtaanto-ongelmiin työelämlähtöisemmällä koulutuksella. Kyseisessä uudistuksessa oli nimensä mukaisesti kysymys ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kehittämisestä.

Kysyntälähtöisyyden käsite herätti ohjausryhmässä ja muissa keskusteluissa runsaasti kysymyksiä. Moni halusi kyseenalaistaa koulutustilimalliajattelun sen lähtökohdan, että kysyntälähtöisyyden parantaminen ylipäättään edellyttäisi rahoituksen kanavoimista yksilön kautta. Keskusteluissa myös epäiltiin, johtaako yksilöiden päätöksenteon korostaminen toivottuun kehitykseen. Mahdollinen koulutustilien mukanaan tuoma koulutuskysynnän muutos oli selvitystyössä vasta spekulatioiden asteella. Vasta tarkemmat rajaukset tekevät mahdolliseksi arvioida tarkemmin muutoksia ja niiden vaikutuksia.

Kysyntä liittyy olennaisesti tarpeisiin. Yksilön koulutuskysynnän vahvistamista taas puoltaa se, että yksilöiden aikuis- ja täydennyskoulutukselliset tarpeet eivät selity yksiselitteisesti esimerkiksi työtehtävien vaativuuden, toimialan tai työntäjän toimialan mukaan.

Työmarkkinoiden globalisaatio, pirstoutuvat ammattirakenteet, tutkintoon johtavan koulutuksen ja työmarkkinoiden ammattirakenteen epäselvä yhteys, erilaistuvat työnkuvat ja monet muut asiat ovat johtaneet koulutustarpeiden yksilöllistymiseen. Tämä koulutustarpeiden moninaisuus kyllä tunnustettiin, mutta laajan ja monipuolisen koulutustarjonnan katsottiin jo tällä hetkellä vastaavan moninaiseen koulutuskysyntään. Näkemykset koulutustarjonnan reagoitiherkkydestä erosivat toisistaan selvästi.

## 6.1 Yksilön kysyntä ja aliedustetut ryhmät

Selvitystyön alusta asti eri yhteyksissä nousivat voimakkaasti esille koulutuksessa aliedustetut ryhmät ja koulutustilimallin mahdollisuudet auttaa ja kannustaa näitä ryhmiä hakeutumaan koulutukseen nykyistä enemmän. Näissä ryhmissä on usein paitsi alhaisen pohjakoulutuksen omaavia, myös pienituloisia henkilöstöryhmiä. Tällöin koulutusmaksujen ohella myös toimeentulon turvaavien etuuksien merkitys koulutukseen hakeutumisessa kasvaa. Ohjauksen merkitys korostui kaikkien henkilöstöryhmien osalta, mutta erityisesti alhaisimman koulutustason omaavilla ohjauksen merkitys nostettiin kriittisen tärkeäksi ja jopa kynnyskysymykseksi aikuiskoulutukseen hakeutumisen edistämisessä.

Selvitystyö toi hyvin esiin sen, että eri ryhmien tarpeita ja asemaa on tarkasteltava suhteessa koulutustileille asetettaviin tavoitteisiin. Selvitystyön kuluessa tuli esille ristiriita koulutustilimallin kahden tärkeimmän tavoitteen eli koulutuksellisen tasa-arvon edistämisen ja yksilön kysyntälähtöisyyden välillä. Koulutuksessa aliedustetut ovat heterogeeninen joukko, jossa on keskenään erilaisia alaryhmiä. Kansainvälisten kokemuksen ja muiden aikuiskoulutuksen kehittämishankkeissa (esim. NOSTE-hanke) saadun tiedon perusteella on syytä epäillä, että yksilön päätöksiä korostava tilimalli ei ole tehokkain tapa saada kaikki heikoimmassa asemassa olevia ryhmiä osallistumaan koulutukseen.

Myös korkeasti koulutettujen ryhmissä on eroja koulutukseen osallistumisessa. Eroja on nähtävissä esimerkiksi eri toimialojen, ikäryhmien ja ammattiasemien välillä. Eri ryhmien saaminen koulutuksen pariin vaatii erilaisia toimenpiteitä. Esimerkiksi Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietinnössä (OKM 3:2002) nimettiin vaikeimmaksi riskiryhmäksi jäädä tietoyhteiskuntakehityksen ulkopuolelle yli 55-vuotiaat työttömät, vähän koulutetut ja haja-asutusalueilla asuvat.

Vuosina 2003–2009 toteutettu aikuisten koulutustason kohottamiseen tähtäävä ohjelma Noste osoitti (OKM 2010:7), että vähäisen koulutustason omaavat saadaan koulutukseen erityisesti heille räätälöidyllä tiedottamisella ja hakevalla työotteella. Keskeistä oli ihmisten tavoittaminen heidän omassa elämänpiirissään. Koulutuksen järjestäjien edellytettiin toimivan koulutuksen työpaikkakohtaisessa toteuttamisessa yhteistyössä työnantajan ja työntekijöiden kanssa. Koulutus oli myös maksutonta opiskelijoille tutkintomaksuja lukuun ottamatta. Hankkeella tavoitettiin reilu 7 % kohderyhmästä. Hankkeen vaikutuksia ei loppuraportin mukaan voida kuitenkaan arvioida ainoastaan määrällisten saavutusten perusteella. Jalkautuva toimintamuoto loi uusia verkostoja sekä koulutusmyönteistä ilmapiiriä ja toimintakulttuuria työpaikoilla. Parhaimpien tulosten katsottiin syntyneen usein kolmikantayhteistyönä, jolloin koulutukseen oli sitoutunut yksilön lisäksi myös työnantaja ja koulutuksen järjestäjä. Tämä näkökulma on tärkeää muistaa, kun koulutukseen hakeutumisessa painotetaan erityisesti yksilön kysyntälähtöisyyttä.

Koulutuksen tarjonnan kehittäminen yksilöiden kysyntää paremmin tukeväksi herätti selvityksen kuluessa ohjausryhmässä sekä taustakeskusteluissa runsaasti kysymyksiä. Erityisen haastavina nähtiin yksilöiden kysyntälähtöisyyden tukeminen suhteessa sen vaatimiin ohjaustarpeisiin sekä kysyntälähtöisyyden mahdolliset vaikutukset koulutuksen ennakointiin.

### 6.1.1 Aliedustetut ryhmät ja opintosetelit

Vapaan sivistystyön aikuiskoulutuspoliittiset tavoitteet korostavat aliedustettujen ryhmien tavoittamista sekä yhteiskunnallisen koheesion vahvistamista. Vapaan sivistystyön piirissä käytössä olevassa palvelusetelimallissa opintoseteleillä kannustetaan erityisesti sellaisia ryhmiä opiskelemaan, joille opiskelumaksut saattavat olla esteenä, ja joiden koulutukseen hakeutumista halutaan erityisesti tukea. Tällaisia ryhmiä ovat maahanmuuttajat, työttömät, senioriväestö ja eri syistä eläkkeellä olevat, oppimisvaikeuksia kokevat, alhaisen pohjakoulutuksen omaavat sekä kesäyliopistoissa lisäksi opintonsa keskeyttäneet ja henkilöt, jotka kokevat että ikä asettaa rajoituksia tai syrjintää esimerkiksi työelämässä. Kohderyhmät on määritetty yhteistyössä vapaan sivistystyön oppilaitoksia edustavien valtakunnallisten järjestöjen kanssa. Opintosetelillä rahoitettavan koulutuksen tulee olla vapaan sivistystyön valtionosuusrahoituksen piiriin kuuluvaa, vapaatavoitteista koulutusta, jonka opiskelija voi valita vapaasti oppilaitoksen koulutustarjonnasta. Kansanopistoissa koulutuksen tulee olla pitkäkestoista, vähintään kahdeksan viikon mittaista.

Opintosetelirahoitukseen sisältyy edelleen myös erillinen rahoitusosuus koulutuksenjärjestäjälle ns. hakevaan työhön. Esimerkiksi Tampereella, joka oli yksi kokeilukunnista, lähdettiin siitä, että maahanmuuttajat pyrittiin tavoittamaan heidän oman yhdistyksensä kautta. Tietoa jaettiin myös jalkautumalla kaduille, kauppakeskuksiin ja sosiaalitoimistoon.

Opintoseteliavustusten vuoden 2009 seurantatiedot osoittavat, että ikääntyneet ja eri syistä eläkkeellä olevat ovat aktiivisimpia opintosetelien käyttäjiä. Maahanmuuttajien osuus opintosetelillä opiskelevista on myös melko suuri, kun otetaan huomioon heidän osuutensa koko väestöstä. Kansanopistojen ja opintokeskusten opintoseteliopiskelijoista lähes 40 % oli maahanmuuttajia. Sen sijaan oppimisvaikeuksia kokevia ja alhaisen pohjakoulutuksen omaavia on ollut vaikeampi motivoida koulutukseen. Vuonna 2009 opintoseteleihin osoitettiin 2 897 000 euroa. Opintoseteliopiskelijoiden jakautuminen kohderyhmittäin ja oppilaitosmuodoittain on kuvattu taulukossa 3.

**Taulukko 3.** Opintoseteliopiskelijat VST-oppilaitoksissa 2009

	maahanmuuttajat	työttömät	eläkeläiset, ikääntyneet	oppimisvaikeuksia kokevat	alhainen pohjakoulutus	opintonsa keskeyttäneet	opiskelijat yhteensä	%
kansalaisopistot	4 195	9 230	49 833	1 296	848		65 402	93,6
kansanopistot	459	250		239	242		1 190	1,7
kesäyliopistot	166	228	1 345	10	60	38	1 847	2,6
opintokeskukset	541	184	660	22	24		1 431	2,0
yhteensä	5 361	9 892	51 838	1 567	1 149	38	69 870	
%	7,7	14,2	74,2	2,2	1,7	0,05	100,0	100,0

Tilastoja tulkittaessa on kuitenkin erittäin tärkeää muistaa, että ryhmän tilastointi pohjautuu opiskelijan itsensä ilmoittamaan ”syyhyn”, ja siitäkin huolimatta, että henkilö voisi lukea itsensä kuuluvaksi useampaan kuin yhteen aliedustettuun ryhmään, tulee tilastoiduksi ainoastaan yksilön itsensä ilmoittama ja tärkeimpänä pitämä peruste setelin käyttöön. Alhaisen pohjakoulutuksen omaavien ja oppimisvaikeuksista kärsivien ryhmät ovat huomiota herättävän alhaisia. Eräiden tutkimusten (Lavikainen et al, 2006:4, 404) mukaan eriasteisista oppimisvaikeuksista kärsii lähes 20 % väestöstä. On siis itse asiassa todennäköistä, että tämä ryhmä on edustettuna erityisesti alhaisen pohjakoulutuksen mukaan tilastoiduissa käyttäjäryhmissä.

Eläkeläisten koulutukselliset tarpeet ja opintoseteleiden aktiivinen käyttö nosti selvitystyössä kiinnostavasti esille koulutustilien tavoitteiden yhteyden tilin käyttäjiin. Eläkeläis-

ten kasvava määrä ja eliniän nousu tarkoittavat, että vanhuuseläkkeellä vietetty aika saattaa kestää monta kymmentä vuotta. Esimerkiksi palvelujen digitalisoituminen tarkoittaa, että eläkeläisten tulee työikäisten tapaan oppia runsaastikin uusia asioita ja toimintatapoja selvittääkseen itsenäisesti yhteiskunnassa, ja pystyäkseen hyödyntämään erilaisia palveluja ja etuuksia. Koulutuksen sosiaalista ulottuvuutta, ja sen myönteistä vaikutusta hyvinvointiin ei myöskään sovi väheksyä. Tieteellistä näyttöä on myös uuden oppimisen, muistin tietoisuuden harjoittamisen ja muistisairauksien ehkäisyn välillä. Eläkeläisten mukaan ottamista voi perustella siis myös kansantaloudellisilla seikoilla: aktiiviset ja omatoimiset seniorikansalaiset eivät rasittaisi sosiaali- ja terveyspalveluita samalla tavoin kuin syrjään jäävät.

Vuosina 2010 ja 2011 kansanopistoille on jaettu lisäksi nuorisotyöttömyyden ehkäisemiseksi kohdennettua valtionosuutta ja sitä vastaavaa opintoseteliavustusta. Vuoden 2012 talousarviossa on korvamerkitty määräraha, joka kohdennetaan yhteiskuntatakuun toteuttamiseksi kansanopistojen ja kansalaisopistojen maahanmuuttajakoulutuksen valtionosuuksiin ja opintoseteliin.

## 6.2 Yksilön koulutuskysyntä ja koulutuksen ennakointi

Tilimallin tavoitteena on muuttaa sekä koulutuksen kysyntää että tarjontaa. Perusteena on näkemys, ettei tämänhetkinen koulutustarjonta palvele parhaalla mahdollisella tavalla yksilöiden erilaisia tarpeita. Koulutustilin voi nähdä myös itsessään “herättävän” ihmisiä pohtimaan omia koulutuksellisia tarpeita. On oletettavaa, että koulutuksen kysyntä kohdistuisi ainakin osittain eri tavoin, jos merkittävä osa nykyisestä suoraan koulutuksen järjestäjille ohjatusta rahasta ohjattaisiin välittymään oppilaitoksille yksilöiden valintojen kautta.

Suomessa on käytössä monipuolinen ennakointijärjestelmä, jonka avulla pyritään arvioimaan työvoiman tarvetta yhteiskunnan eri sektoreilla, ja mitoittamaan koulutusmäärät näitä tarpeita vastaaviksi. Ennakointi kattaa tutkintoon johtavan koulutuksen eli aikuiskoulutuksen osalta ongelman voi nähdä olevan nimenomaan ammatillisessa aikuis- ja lisäkoulutuksessa sekä työvoimapolitiisessa koulutuksessa. Tosin ammatillisen peruskoulutuksenkin osalta koulutuksen ennakointitulokset aloittajatarpeesta koskettavat vain nuorten ammatillista peruskoulutusta.

Aikuiskoulutuksen rahoituksessa on varsinaisen ennakkoinnin lisäksi myös muita välineitä, joilla ohjataan koulutuksen suuntautumista ennakoidun tarpeen mukaan. Ennakoinniksi voidaan katsoa jo koko järjestämislupiin perustuva säätelyjärjestelmä. Koulutuksen ennakkoinnin ulottuvuus on mukana myös monessa muussa rahoituksen perusteessa: kuten rahoituksen erilaisissa kriteereissä, tulostavoitteissa sekä OKM:n rahoituskausille määrittelemissä koulutuksen painopisteissä. Erityisen voimakkaasti koulutuksen ennakointi – ja vielä erityisesti alueellinen ennakointi – on mukana työvoimapolitiisessa koulutuksen suuntaamisessa ja arvioinnissa. Tämä on ymmärrettävää, koska koulutuksen tavoite on tukea työllistymistä, ja koulutus on osa työllistymissuunnitelmaa. Aikuiskoulutuksen tarpeiden ennakointi on myös yksi työpolitiikan osa-alue, jossa otetaan huomioon esimerkiksi ikärakenteen muutokseen, koulutustason yleiseen nousuun ja muuttoliikkeeseen liittyviä tekijöitä.

Täydennyskoulutusjärjestelmässämme on myös täysin markkinaehtoista koulutusta, jonka koulutustarjonta pohjautuu työmarkkinoiden ja yksilöiden koulutuskysyntään. Esimerkiksi yliopistojen täydennyskoulutusta sitoo myös kilpailulainsäädäntö. Täydennyskoulutuskeskukset järjestävät koulutusta yhteistyössä yliopistojen ainelaitosten kanssa, mutta niiden on osoitettava, ettei yhteistyö tuo taloudellista kilpailuetua. Täydennyskou-

lutuskeskukset maksavat kaikesta yliopistojen heille osoittamasta työpanoksesta erillisen korvauksen. Myös suuri osa henkilöstökoulutuksesta on markkinaperusteista eli yksityisten koulutuksenjärjestäjien järjestämää koulutusta. Samoin vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat vapaita järjestämään koulutusta toimilupiansa puitteissa.

Koulutustilien suunnittelussa on otettava huomioon myös vaihtoehto, että rahoituksen ohjaaminen yksilön kautta ei viekään koulutuksen tarjontaa yksilön tarpeiden näkökulmasta myönteiseen suuntaan. Erityisesti tämän vaaran voi nähdä olevan ammatillisessa koulutuksessa. Näkemys perustuu ajatukseen, että keskitetty, monipuolinen ja asiantuntijalähtöinen ennakointi tuo parempaa ja monipuolisempaa tietoa koulutuksellista tarpeista koulutuksenjärjestäjälle ja julkiselle rahoittajalle. Yksittäisellä ihmisellä ei nähty olevan riittävästi tietoa tulevaisuuden osaamistarpeista työmarkkinoilla. Kun yksilö tunnistaa koulutustarpeen, niin koulutuksenjärjestäjällä olisi pitänyt olla käsitys orastavasta tarpeesta jo joitakin vuosia aikaisemmin, jotta koulutuksen suunnittelu on voitu aloittaa. Selvitystyö toi esille tarpeen määritellä tarkemmin, millaista tietoa ja miten yksilöt voisivat tuoda koulutuksenjärjestäjälle. Näyttäisi olevan olennaista analysoida tarkemmin, millä tavoin eritasoinen ennakointitieto, koulutussuunnittelu sekä yksilölliset koulutustarpeet ovat yhteydessä toisiinsa. Selvityksen yhteydessä nousi esiin myös aikuiskoulutuksen ennakointityön kansallisen koordinaation puutteita. Aikuis- ja täydennyskoulutuksen ennakointityön koordinaation ja laadun parantaminen ja ennakoitien parempi huomioon ottaminen koulutustarjonnassa saattaisikin vastata osaan tilimallin tavoitteista.

Ennakoinnin laadun parantaminen edellyttää ennen kaikkea erilaisen osaamisen ja asiantuntemuksen saattamista yhteen. Koulutussuunnittelua edistävä ennakointi edellyttää tietoa ainakin työmarkkinoista, ammateista, ammattirakenteista ja niissä tapahtuvista muutoksista, tieteellistä tietoa aikuisten oppimisesta, organisaatioiden henkilöstösuunnittelusta, ymmärrystä ihmisten hyvinvointiin ja työkykyyn liittyvistä tekijöistä sekä koulutuspoliittista tietoa. Tämän tiedon saattaminen yhteen voisi tuoda runsaasti kaivattua ymmärrystä yksilöiden erilaisista koulutuksellisista tarpeista, ja saattaisi olla osaltaan vastaus koulutustilille asetettuihin tavoitteisiin.

Selvitystyössä tuli esille täysin vastakkaisia näkemyksiä, millaista koulutusta tilimallin tulisi edistää, mihin sen käyttö nykyisessä koulutusjärjestelmässä sopisi parhaiten tai mihin koulutusmuotoihin tilejä tarvittaisiin eniten vauhdittamaan uudistuksia. Poliittisten asiakirjojen reunaehdoista on löydettävissä perusteita tilinkäytön rajaamiselle ainoastaan harrastepohjaiseen opiskeluun vapaan sivistystyön oppilaitoksissa. Toisaalta taas kysyntälähtöisyyden vahvistamisen tarpeen voi katsoa olevan erityisesti ammatillisessa osaamisen kehittämisessä. Siellä nähtiin olevan suurimmat haasteet kansantaloutemme kilpailukykyyn ja työllisyyden hoidon näkökulmasta sekä erityinen tarve vahvistaa yksilöiden omaa vastuuta ammatillisesta osaamisestaan. Perusteluja löytyi myös tilin rajaamiselle ainoastaan työikäisille. Tällöin koulutustilin tehtävänä olisi ensisijaisesti palvella suomalaisten työn kilpailukykyä. Yksilön kysynnän merkityksen korostaminen koulutustilimallin tavoitteissa taas puolustaisi tilimallilla maksettavan koulutuksen alan rajaamista harrastetyyppiseen ja omaehtoiseen opiskeluun. Toisaalta työikäisten kohdalla erityisesti ammatillisen osaamisen ylläpitämisen ja kehittämisen voi katsoa olevan pitkälle työnantajan vastuulla.

Koulutuksen ennakoinnin näkökulmasta olennaista on tilin käytön vaikuttavuus eli tilin kautta ohjattavan rahoitusosuuden suuruus ja toisaalta sen käytön vapausasteet. Mikäli tilillä olevan rahan käyttöä ei rajoiteta, on huomioitava riski, että omaehtoisen ja harrastemuotoisen koulutuksen kysyntä kasvaa liikaa ammatillisesti kehittävän koulutuksen kustannuksella. Tällä voisi olla vaikutuksensa myös osaavan työvoiman saatavuuteen. Mitä enemmän rahoitusta ohjataan tilien kautta, ja mitä vapaammin yksilö voi valita kou-

lutuksen, mihin tilillä olevat rahat käyttää, sitä tärkeämpää on arvioida tilin vaikutuksia koulutuksen ennakointiin.

### 6.3 Kysyntälähtöisyys ja tilimallin rahoitus

Koulutuskustannuksia voidaan kattaa ainakin kolmelle eri tavalla: yhteiskunta tarjoaa opiskelijalle ilmaisen koulutuksen, työnantaja vastaa koulutuksen kustannuksista tai yksilö kustantaa itse opiskelunsa. Kaikki tavat ja myös niiden yhdistelmät ovat käytössä. Tarjontalähtöisen koulutuksen ja rahoituksen voi katsoa pohjautuvan näkemykseen, että julkisin varoin tuotetaan koulutusta, minkä katsotaan palvelevan yhteiskunnallisia tarpeita ja työllistymistä parhaiten.

Yksilön kysyntälähtöisyys, tilimallin rahoituspohja sekä tilimallin käyttöön oikeuttavan koulutuksen määrittely liittyvät kiinteästi toisiinsa. Rahoituspohja määrittelee myös, millä tavoin jakautuvat tilinkäytön oikeudet ja vapaudet. Koulutustili tarjoaa uudenlaisen mahdollisuuden arvioida uudesta näkökulmasta yksilöiden maksuosuutta täydennyskoulutuksesta ja osaamisen kehittämisestä. Tilimallin rahoitus ja sen käyttöön oikeuttavan koulutuksen määrittely muodostavat koulutustilimallin rakentamisessa kokonaisuuden, joita ei voi tarkastella toisistaan erillisinä. Koulutustilin voi toteuttaa siten, että eri tahot voivat kerryttää rahaa/koulutus-oikeutta yksilöiden tileille eri perustein. Tällöin nousisivat merkittäviksi eri rahoittajatahojen intressit koulutusta kohtaan ja mahdollisuus vaikuttaa, mihin koulutukseen tiliä voi käytetään. On selvää, että kaikilla tahoilla, jotka tilejä rahoittavat on myös intressi ja oikeus vaikuttaa tilin käytön periaatteisiin.

Arajärvi nostaa esille vuonna 2003 tehdyssä selvityksessä (OPM 2003:25,12) koulutuksen perusoikeudellisen pohjan hyötytavoitteisen ammatillisen koulutuksen aseman vahvistamisen rinnalla. Aikuiskoulutuksen julkisen vallan vastuun hän nivoo julkisen vallan velvollisuuteen huolehtia yhteiskunnan kehityksen jatkuvuudesta ja perustelee näin julkisen vallan vastuun myös väestön jatkuvasta koulutus- ja osaamistason kohottamisesta. Yksilöt saavat työmarkkina-asetusta ja työnantajasta riippuen hyvin eritavoin ilmaista aikuis- ja täydennyskoulutusta. Peruste yksilön oikeuteen saada koulutusta löytyy aina perustuslaista asti (16.2§), jossa määritellään julkisen vallan velvollisuus antaa koulutusta yksilölle. Arajärvi etsii rajaa julkisen vallan vastuulle yksilön koulutuksen rahoituksesta koulutuksen yksilölle tuottaman hyödyn ja koulutuksen tuotto-odotuksen määräst.

Edellä mainitussa selvityksessä aikuiskoulutuksen tavoitteita tarkastellaan sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja yhteiskunnallisen koheesion näkökulmasta. Eri pohjakoulutuksen omaavilla ammatilliseen aikuis- ja täydennyskoulutukseen kohdistuu erilaisia haasteita ja myös yhteiskunnan näkökulmasta tavoitteiden voidaan katsoa osin eroavan toisistaan. Arajärvi näkee, että nuoruusiän korkeatasoinen yleissivistävä koulutus ja ammatillinen pohjakoulutus luovat parhaimmat edellytykset tehokkaaseen ammatilliseen aikuiskoulutukseen.

Perusasteen koulutuksen rooli ja nuorisoasteen koulutuksen merkitys kasvavat erityisesti nykyisessä tilanteessa, jossa väestö vanhenee nopeasti, ja on pakko huolehtia osaavan työvoiman saatavuudesta. Arajärvi nostaa julkisrahoitteisen aikuiskoulutuksen erityiseksi kohderyhmäksi henkilöt, joilla ei ole vielä ammatillista perustutkintoa. Asia on erityisen ajankohtainen Suomessa myös nk nuorten yhteiskuntatakuun ympäriltä käytävän keskustelun kautta. THL:n selvityksistä on käynyt ilmi, että viidennekseltä suomalaisista 25-vuotiaista (vuonna -87 syntyneistä) puuttuu perusasteen jälkeinen tutkinto. Tämä ryhmä on myös aikuiskoulutuksellinen haaste tulevana vuosikymmeninä. Tosin osana yhteiskuntakuutyyötä on käynnistetty "Nuorten aikuisten osaamisohjelma", jonka avulla pyritään tavoittamaan

ja saamaan koulutukseen ilman ammatillista koulutusta olevat. Tähän työhön ohjataan myös erityisiä lisäresursseja. Osaamisohjelman toteuttaminen tuonee kiinnostavaa tietoa myös koulutustilien kehittämiseen.

Selvityksessä aikuisopiskelijoiden taloudellisten edellytysten parantamisesta (OPM 2003:25) esitetään rahastoa eräänä käyttökelpoisena tapana uudistaa henkilöstökoulutuksen rahoitusta. Rahoitukseen osallistuisivat sekä työntekijät että työntekijät. Kuten selvityksessä todetaan, koulutusrahastolla tällainen rooli jo onkin työttömyysvakuutusrahaston kautta. Aikuiskoulutuksen rahoitus pohjan laajentaminen rahastotyyppisesti on noussut esiin myös tämän jälkeen. Esimerkiksi AKKU-uudistuksen yhteydessä aikuiskoulutuksen rahoituksen eräänä uudistamissuuntana esitettiin vahvan ja kattavan rahaston muodostamista koko työikäisen väestön osaamisen jatkuvan kehittämisen takaamiseksi ja elinikäisen oppimisen edellytysten turvaamiseksi (rahoitusjaoston loppuraportti, 2008). Tässä yhteydessä ehdotusta ei yksilöidä tarkemmin.

Osaamisen kehittämisen erilaiset tasot ja moninaiset tarpeet sekä ammatillisen osaamisen että harrastusluonteisen osaamisen kehittämiseen luovat paineita suunnitella koulutustilien rahoitus joustavaksi. Selvitystyö osoitti, että erityisesti ne tahot, jotka näkivät tilimallin kehittämisessä merkittävän potentiaalin korostivat, että tili tulisi suunnitella mahdollisimmin joustavaksi erilaisia tarpeita ja eri tahojen tavoitteita varten. Joustavuuteen kuului muun muassa eri tahojen mahdollisuus sijoittaa rahaa koulutustilleille. Mitä universaalimpi tilimalli halutaan, sitä tärkeämpää on, että yksilöiden koulutustilleille voidaan ohjata rahaa eri reittejä. Tilimallin tulisi siis mahdollistaa sekä yhteiskunnan (kunta/valtio), yksilön että työnantajan yhteisvastuullinen osallistuminen koulutustilin kartuttamiseen.

### 6.3.1 Valtionosuusjärjestelmä

Merkittävään osaan aikuiskoulutuksen rahoitusta liittyy kuntien rahoitusosuus valtionosuusjärjestelmän kautta. Koulutus on sosiaali- ja terveystalouden ohella kuntien tärkein palvelu. Kunnalla on rahoitusosuus osana ylläpitäjärahoitusta esi- ja perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen (oppilaitosmuotoinen, oppisopimusmuotoinen, näyttötutkintoon valmistava koulutus) sekä ammattikorkeakoulujen<sup>9</sup> rahoituksessa. Kunnat osoittavan myös ylläpitäjärahoitusta vapaan sivistystyön oppilaitoksille sekä ammatilliseen lisäkoulutuksen ja tuntiopetukseen taiteen perusopetukseen. Valtionosuusjärjestelmää ollaan parhaillaan uudistamassa ja se tapahtuu osana laajaa kuntauudistusta.

Valtionosuuksista säädetään valtionavustuslailla (688/2001). Lisäksi harkinnanvaraisia valtionosuuksia säätelevät myös lukuisat erityislait. Valtionosuuksien perusteet määritellään laskennallisesti, mutta rahoituspäätöksen jälkeen ne eivät sido toimintaa eikä valtion myöntämää määrärahaa ole näin ollen ”korvamerkitty”. Valtionosuusjärjestelmän keskeinen periaate on korostaa kuntien ja muiden opetus- ja kulttuuritoimen palveluja tarjoavien yhteisöjen itsenäistä päätöksentekoa. Valtionosuudet myönnetään ja maksetaan palveluja ylläpitävälle kunnalle, kuntayhtymälle tai yksityiselle yhteisölle. Tarkemmat koulutusmuotokohtaiset valtionosuutta säätelevät tiedot löytyvät aikuiskoulutuksen rahoitusta seikkaperäisemmin esittelevästä liitteestä 3, samoin kuin koulutuksen valtionosuusjärjestelmää esittelevästä yhteenvedosta (liite 4).

<sup>9</sup> Todennäköisesti ainoastaan vuoteen 2015 asti.

Esimerkiksi ammatillisessa lisäkoulutuksessa (ammatti- ja erikoisammattitutkinnot) ja vapaan sivistystyön rahoituksessa ei ole lakisääteistä kuntaosuutta. Vapaan sivistystyön toimijat toivatkin selvitystyön kuluessa vahvasti esille ongelman kuntaosuuden vaihtelevuudesta kokonaisrahoituksestaan. Oppilaitosten kuntarahoituksen osuus vaihtelee sen mukaan, miten rahoitusperusteiden neuvottelussa onnistutaan kunnan kanssa. Kuntaliitto ei myöskään ole luonut yhteisiä kriteerejä esimerkiksi kansalaisopistojen rahoituksen määrittymiselle. Parhaimmassa asemassa kokevatkin olevansa ne yksityiset koulutuksenjärjestäjät, joille valtionosuus tulee suoraan omaan budjettiin.

Koulutuksen osalta valtionosuusjärjestelmän uudistus tuskin tuottaa koulutuksen osalta merkittävää muutosta myöntöperusteisiin. Koulutustiliä koskevat rahoituspäätökset tehdään joka tapauksessa valtion rahoituksessa, ja ne voidaan tehdä siinäkin tilanteessa, että uudistus on kesken. Loppuraportissa eri tilimallivaihtoehtojen esittelyn yhteydessä on paneuduttava huolellisesti siihen kuinka malli vaikuttaa valtionosuusjärjestelmän perusteisiin.



## 7 Koulutuksen tarjonnan kehittäminen

### 7.1 Koulutustarjonnan kehittämistarpeet

Koulutustili pohjautuu ajatukseen, että yksilön kautta kulkeva raha saa koulutuksen tarjoajat kehittämään ja monipuolistamaan koulutustarjontaansa. Tarjonnan kehittyminen on edellytys kysyntälähtöisyyden toteutumiselle. Koulutustileille asetetuissa tavoitteissa tarjonnan kehittämiseen liittyy monenlaisia alatavoitteita. Koulutustarjonnan tulisi monipuolistua ja kohtaannon parantua yksilön tarpeiden kanssa. Koulutustilien tulisi edistää myös koulutustarjonnan vertailtavuutta ja läpinäkyvyyttä. Vertailtavuuden ja läpinäkyvyyden paraneminen yhdessä sitä tukevien palveluiden kanssa helpottaisivat aikuiskoulutukseen hakeutumista. Koulutuksen vertailtavuuden ja läpinäkyvyyden paraneminen liitetään erityisesti SAden hankkeen oppijan verkkopalveluiden kehittämiseen. Koulutuksen tarjonnan kehittämiseen liittyy yksilön ja julkisen vallan näkökulmien lisäksi olennaisesti koulutuksen tarjoajan intressit ja toimintaedellytykset uudessa tilanteessa. Haastavaksi koulutustilimallin kehittämisen tekee se, että järjestelmän keskeisten tavoitteiden saavuttaminen nivoutuu tiiviisti muiden samaan aikaan meneillään oleviin aikuiskoulutuksen kehittämistoimenpiteisiin.

Selvitystyössä tuli esille, että koulutustarjonnan kehittämiseksi nähdään tarvetta, vaikka näkemykset tältä osin erosivatkin merkittävästi toisistaan. Olemassa olevaa aikuiskoulutustarjontaa voidaan pitää hyvinkin monipuolisena eikä tarjonnan monipuolistamista sinänsä nähty kovin tärkeänä koulutuspolitiikan tavoitteena. Olennaista sen sijaan on tarjonnan ja kysynnän parempi vastaavuus sekä tarjonnan ketteryys muuntuneisiin tarpeisiin vastaisessa. Hyvin toimiva koulutustili voisi edistää tällaisia tarjonnan kehittämistavoitteita. Aikuiskoulutuksemme rahoitus voisi tilimallin kautta kannustaa kehittämään, konseptoi- maan ja tarjoamaan esimerkiksi yliopistollisia tai ammattikorkeakoulujen tutkinnon osia uudella tavalla maksullisena täydennyskoulutuksena. Tosin jo tällä hetkelläkin kaikkiin yliopisto-opintoihin voi hakea myös erillistä opinto-oikeutta eli tällä tavoin opinnot ovat käytössä. Myös avoin yliopisto tarjoaa yliopisto-opintoja elinikäisen oppimisen periaatteiden mukaisesti. Tästä huolimatta yliopistollisissa opinnoissa voi nähdä käyttämättömiä mahdollisuuksia vastata erityisesti vaativaa asiantuntijatyötä tekevien osaamistarpeisiin.

Tilimallilla voi nähdä olevan mahdollisuuksia lisätä ja monipuolistaa koulutustarjontaa, mikäli koulutustilille karttuu riittävästi rahaa ja julkisesti tarjotun koulutuksen hinnan sääntelyä uudistettaisiin. Tarjonnan ja kysynnän välisen tasapainon löytämisessä keskeinen asia on rahoitusosuuksien määrittäminen yksilön kautta kulkevalle rahoitukselle ja toisaalta koulutustarjoajalle menevän ”perusrahoituksen” välille. Koulutustarjonnan suuntaaminen edellyttää resursseja ennakoida kysyntää. Yksilöiden koulutuskysynnän ennakointi edellyttää aina huomattavasti laajemman koulutustarjonnan suunnittelua ja

markkinointia kuin tiedetään todellisuudessa toteutuvan. Liian pienten opiskelijaryhmien vuoksi koulutusta joudutaan runsaasti myös perumaan.

Koulutuksen tarjonnan herkkäliikkeisyyttä on pyritty tukemaan tarjonnan ohjausjärjestelmän keinoin. Edelleen voidaan kuitenkin katsoa, että järjestäjätasolta myös puuttuu toimintamalleja ja kannustimia reagoida yksilöltä tulevaan palautteeseen. Kysyntälähtöisyyden huomioiminen on pääsääntöisesti alueellisten työvoimatarpeiden haarukointia. Tarjonnan herkkäliikkeistä kysynnän mukaan heilahtelua ei voi myöskään nähdä yksinomaan myönteisenä asiana ja osoituksena koulutuksen laadusta. Siihen sisältyy myös erityisiä riskejä sekä aikuiskoulutuksen yhteiskunnallisen päämäärien että yksilöiden elinikäisen oppimisen polkujen näkökulmasta.

Erityisenä kehittämiskohtena nykyisessä koulutuksen tarjonnassa näyttäisi olevan tarve mahdollistaa yksilölle koulutuskokonaisuuksien kokoaminen usean koulutustarjoajan koulutustarjonnasta. Voisiko tämänkaltaisen eri järjestäjien koulutustarjonnan koordinointi ja yhteiskäyttö kehittyä koulutustilien myötä? Se edellyttäisi uudenlaista koulutustarjoajien yhteistyötä, jotta koulutus voitaisiin räätälöidä uudennlaisiksi kokonaisuuksiksi. Koulutustilin ohella myös muun rahoitus- ja ohjausjärjestelmän tulisi kannustaa koulutuksenjärjestäjiä räätälöimään yksilöllisiin tarpeisiin vastaavaa koulutusta eri koulutuksenjärjestäjien koulutustarjonnasta.

Selvitystyö osoitti, että koulutustarjonnan kehittämistarve on eriteltävä ja määriteltävä tarkemmin. Koulutustarjonnan osalta selvitys osoitti ristiriitaisen tilanteen: toisaalta on havaittavissa aikuisille suunnattujen opiskelupaikkojen riittämättömyys, toisaalta taas nykyisen koulutustarjonnan alikäyttö. Yhteiskuntatutkimus<sup>10</sup> toteuttaminen on siirtänyt koulutustarjontaa nuorille, ja paikoin aikuisten koulutuspaikoista on pula. Toisaalta voidaan väittää, etteivät aikuiset tunne nykyistä aikuiskoulutuksen tarjontaa ja opintososiaalisia etuuksia riittävästi osataksaan hyödyntää nykyistä tarjontaa. Pedagoginen kehitystyö tieto- ja viestintätekniikassa on mahdollistanut myös opintojen suorittamisen erittäin joustavasti ajasta ja paikasta riippumattomasti. Vaihtoehtojen suorittamistapojen ja kehittyneen verkkopedagogiikan voi katsoa monipuolistaneen koulutustarjontamme.

Laadukkaan koulutuksen toteutus edellyttää aina huomattavia perusvoimavaroja, infrastruktuuria asiantuntemusta ja vakautta. Esimerkiksi laadukkaan oppimateriaalin koostaminen vaatii aina pitkän ajan, ja runsaasti erilaista osaamista. Erityisesti koulutuksen tarjoajien puheenvuoroissa korostui selvitystyön aikana näkemys, että nykyinen rahoitus on hallinnollisesti kevyt ja tarkoituksenmukainen, eikä sen muutoksille nähdä tarvetta. Myös koulutushallinnon näkökulmasta suoraan koulutustarjoajille suuntautuva rahoitus on yksinkertaisempi kuin kahden reitin rahoitusmalli, jota tilimallin käyttö tarkoittaisi.

Juuri tällä hetkellä merkittävänä riskinä on aikuisille suunnatun koulutustarjonnan riittävyys ylipäättään. Esimerkiksi nuorten yhteiskuntatutkimus toteuttaminen siirtää paikkoja nuori-soasteelle. Samoin rahoitusleikkaukset ovat kohdistuneet voimakkaasti aikuiskoulutukseen.

## 7.2 Lyhytkestoisuus koulutuksessa

Kehittämissuunnitelmassa mainitaan, että koulutustili ”soveltuu ensisijaisesti lyhytkestoiseen osallistumiseen osa-aikaiseen opiskeluun ja täydentää siten aikuisten tutkintoon johtavaa ja muuta pitkäkestoista koulutusta”. Koulutustilin käytön rajaaminen lyhytkes-

<sup>10</sup> Nuorten yhteiskuntatutkimus tarkoittaa, että viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työnhaun alkamisesta nuorelle tarjotaan palvelu tai toimenpide, jolla parannetaan hänen mahdollisuuksiaan selviytyä työmarkkinoilla ja/tai löytää työpaikka.

toiseen koulutukseen olisi erittäin merkittävä rajausta, ja ohjaisi tilien kehittämistyön lähtökohtia voimakkaasti.

Mitä on lyhytkestoinen koulutus? Lyhytkestoisuus on määritelty esimerkiksi ammatillista koulutusta täydentäväksi tai toisaalta yleisten kansalaisten tietoyhteiskuntataitojen kehittämiseksi (OPM 2003:25, 24). Lähtökohtana aikuiskoulutuksen julkisessa rahoituksessa on ollut, että julkinen rahoitus käytetään pääasiassa tutkintoon johtavaan tai muuhun pidempikestoiseen koulutukseen (mm. AKKU-rahoitusjaoston loppuraportti, 2008, 6). Lyhytkestoisen koulutuksen voi toisaalta määritellä myös olevan mitä tahansa muuta kuin tutkintoon johtavaa tai tutkintotavoitteista koulutusta. Tällöin lyhytkestoisuus määrittyy eri kouluasteilla ja aikuiskoulutuksen osa-alueella suhteessa perustutkintojen pituuteen.

Lyhytkestoinen ammatillista osaamista edistävä koulutus on tällä hetkellä työllisillä pääsääntöisesti työnantajien maksamaa tai muuta henkilöstökoulutusta. Myös yksityiset palveluntarjoajat tarjoavat runsaasti sekä harrastepohjaista lyhytkestoista koulutusta että ammatillista täydennyskoulutusta. Ensimmäisessä tapauksessa maksaja on yleensä yksilö itse, jälkimmäisessä tapauksessa työnantaja. Vapaan sivistystyön piirissä on myös runsaasti julkisin varoin kustannettua, opiskelijamaksuin osin katettua lyhytkestoista koulutusta.

### **7.3 Tarjonnan kehittäminen ja koulutuksentarjoajien välinen kilpailu**

Yksi tilimallin tausta-ajatuksia on, että yksilö valinnan mahdollisuuksien lisääminen lisää koulutuksen tarjoajien kilpailua opiskelijoista. Periaatteessa kilpailulla on nähty olevan positiivisia vaikutuksia tarjonnan joustavuuteen ja myös pidemmällä tähtäimellä koulutuksen laatuun. Tilimalli ei saisi kuitenkaan johtaa koulutuksenjärjestäjien keskinäiseen ”holtittomaan” kilpailuun opiskelijoista. Tilimallin vaikutuksen voivat olla täysin päinvastaisia koulutustarjonnan kehittymisessä. Erityisesti pitkälle sääntelemättömässä tilien käytössä on nähtävissä vaara profiilien ja erityispiirteiden häviämiseen koulutustarjonnamme. Riski on erityisen suuri silloin, jos koulutuksenjärjestäjät ryhtyvät kilpailemaan samasta koulutuskysynnästä epävarmemmilla ”koulutusmarkkinoilla”. Vaarana on eräänlainen populismi koulutustarjonnan suuntaamisessa ja opiskelijoiden houkuttelemisessa. Kilpailutilanteen seurauksena voi nähdä päällekkäisen koulutustarjonnan lisääntyminen. Kehitys voi johtaa jopa siihen, että yksilön on nykyistä vaikeampi hahmottaa koulutustarjontaa ja siinä olevia vaihtoehtoja.

Merkittävä osa aikuiskoulutuksestamme tosin perustuu myönnettyyn oikeuteen järjestää koulutusta, jota sääntelee koulutusluvan lisäksi myös enemmän tai vähemmän tiukasti opiskelijamäärien sääntely. Esimerkiksi ammatillisen lisäkoulutuksen opiskelijapaikkasääntelystä tuskin luovutaan.

Kilpailun osalta tilanne on toki hyvin erilainen esimerkiksi vapaan sivistystyön oppilaitoksissa, joissa valtionosuus rahoituksesta on alhaisempi (osuus vaihtelee koulutuksen mukaan), ja jotka päättävät koulutuksen sisällöistä ja tavoitteista pääosin vapaasti ylläpitämislupansa puitteissa. On hyvä kysymys, kuinka ”todellista” kilpailua julkisesti valvotussa ja säännellyssä koulutuksessa voi ylipäättään syntyä, kun sääntely on tiukkaa esimerkiksi ammatillisen peruskoulutuksen ja lisäkoulutuksen paikoista. Kilpailun lisääntymisen voi nähdä myös pitkälti myönteisenä: sen voi nähdä parantavan koulutuksentarjonnan kysyntälähtöisyyttä. Tästä näkökulmasta käsin kilpailun voim nähdä johtavan koulutustarjonnan eriytymiseen ja profiilien vahvistumiseen – omalla koulutustarjonnalla kun on erottauduttava muista koulutuksentarjoajista. Taustalla voi nähdä laajemman suhtautumiseron koulutuksen sääntelyyn. Eräiltä osin suurikaan koulutilin kautta kulkevan rahoitusosuus tuskin korjaa tarjontaläh-

töisyyden ongelmaa juuri tiukan sääntelyn vuoksi. Kuten ennakointiin liittyvän pohdinnan yhteydessä havaittiin sääntelyyn on kuitenkin monia perusteita. Tämän kysymyksen osalta merkittävää on tiliin käyttöön oikeuttavan koulutuksen määrittäminen.

Koulutuksenjärjestäjien kilpailuedellytykset liittyvät myös hyvin erilaisiin rahoituksellisiin tekijöihin. Esimerkiksi avoin yliopisto joutuu taistelemaan “emoyliopistojensa” kanssa rahoituksesta, jonka yliopistot saavat laskennallisesti avoimen opetuksen tarjonnan perusteella, mutta ilman korvamerkintää tähän tarkoitukseen. Samalla kuitenkin niiden koulutuksen hinta on säännelty.

Tilimallin suunnittelussa on huomioitava kysynnän vaihteluiden pehmentäminen siten, ettei siitä aiheudu koulutuksen järjestäjille kohtuuttomia vaikeuksia. Toisaalta selvitystyön yhteydessä käydyissä keskusteluissa tuotiin vahvasti esille näkemys, että yksi tärkeimpiä tilimallin mahdollisuuksia on muuttaa koulutuksen tarjontaa ja oppilaitosrakennetta paremmin yksilöiden kysyntää vastaavaksi. Tämän nähtiin tarkoittavan väistämättä myös kilpailua ja muutoksia nykyisessä oppilaitosrakenteessa. Mahdollisia muutoksia koulutuksenjärjestäjäkenttään ei näin ollen tulisi nähdä kielteisinä vaan päinvastoin toivottuna kehityssuuntana.

Oppilaitosrakenteeseen vaikuttaa koulutuksenjärjestäjäkentässä tällä hetkellä monet muutospaineet. Lähes kaikissa koulutusmuodoissa on viime aikoina ollut pyrkimyksenä koota koulutuksentarjoajia suurempiin yksiköihin. Tähän tähtää parhaillaan esimerkiksi ammattiopistostrategian<sup>11</sup> toteuttaminen sekä vapaan sivistystyön kentässä meneillään oleva rakenteellisen kehittämisen työ. Sama työ on käynnissä myös korkeakoulujen piirissä. Johtavatko suuremmat yksikkökoot parempiin koulutuksenjärjestäjien mahdollisuuksiin ottaa riskejä koulutuksen järjestämisessä? Mahdollistaako ja kannustaako suurempi yksikkökoko investoimaan kysynnältään epävarmojen koulutusten suunnitteluun? Vai johtaako se päinvastoin “rönsyjen” karsimiseen koulutustarjonnasta, ja koulutuksen keskittämiseen sellaisiin koulutuksiin, joiden kysyntä on varmaa? Molemmista kehityssuunnista voi katsoa olevan näyttöä. Selvältä kuitenkin näyttäisi, että tilimallin voima ei yksinään riittäne varmistamaan koulutustarjonnan monipuolistumista.

Selvitystyössä tulivat esille myös ohjausjärjestelmän kehittämistarpeet, jotka seurasivat yksilön määräysvallan lisäämisestä. Ilman ohjausjärjestelmän kehittämistä pelkän koulutustilimallin ei pääsääntöisesti voi nähdä johtavan koulutustarjonnan monipuolistumiseen. Koulutuksenjärjestäjien on vaikea uskoa investoivan kysynnältään epävarmojen koulutusten suunnitteluun. Toisaalta vastaava tilanne on jo tällä hetkellä yksityisen sektorin koulutusyrityksillä. Siitä huolimatta markkinoilla on vuosikymmeniä toimineita yrityksiä. Pitkiä täydennyskoulutuksia järjestävät yksityiset palveluntarjoajat ovat usein pitkään toimineita, ja niillä on muodostunut vakiintunut asema ja vakaa koulutuksen kysyntä.

## 7.4 Koulutustili ja laadun arviointi

Poliittisissa asiakirjoissa tilimallilla tavoiteltu koulutuksen laatu yhdistetään nimenomaan koulutustarjonnan kehittymiseen siten, että se vastaisi paremmin yksilöiden koulutuksellisia tarpeita. Yksilölliset koulutuspalvelut syntyisivät nykyistä räätälöidymmän koulutuksen tarjonnan kautta. Yksilölliset räätälöidyt koulutukset ovat jo olennainen toimintamalli suomalaisessa aikuiskoulutuksessa yleensä ja erityisesti ammatillisessa aikuiskoulutuksessa,

<sup>10</sup> Strategian tavoitteena on riittävän vahvan rakenteellisen, taloudellisen ja toiminnallisen perustan muodostaminen ammatillisen koulutuksen järjestämiselle alueilla ja eri alojen koulutuksessa sekä koulutuksen vaikuttavuuden ja tehokkuuden lisääminen.

jossa koulutuksen henkilökohtaistaminen on koulutuksen organisoinnin perusta. Koulutustilin perusideaan sisältyy ajatus jonkinlaisesta kysynnän, tarjonnan ja yksilöiden kriittisen valinnan kautta toteutuvasta laadunvarmistuksesta ja kehittämisestä. Kansainväliset kokemukset kuitenkin viittaavat siihen, että koulutustilimallin tueksi tarvitaan jäseny-neempiä laadunvarmistuksen mekanismeja.

Uusi koulutustarjonta synnyttää aina myös tarpeen laadunvarmistukseen. Mikäli kou-lutus rajataan julkisen valvonnan alaisiin oppilaitoksiin, on kysymys helpompi. Suoma-lainen koulutuksen laadunvarmistus pohjautuu sen julkiseen valvontaan. Julkisin varoin järjestetyn aikuiskoulutuksen voi katsoa olevan jo tätä kautta laadunarvioinnin piirissä. Julkisen valvonnan alaisuuden nähdään tuovan esimerkiksi opettajien kelpoisuusvaatimus-ten kautta koulutuksen laadulle riittävät perusedellytykset. Vastaavaa keskustelua on käyty myös parhaillaan käynnissä olevan opintovapaalain kokonaisuudistuksen yhteydessä<sup>12</sup>.

Vähitellen koulutusjärjestelmäämme on rakentunut paljon erilaisia laadunvarmistuksen menetelmiä. Viime vuosina kaikilla kouluasteilla on toteutettu runsaasti erilaisia arvioin-teja kuten institutionaalisia arviointeja, auditointeja ja teema-arviointeja. Myös ulkomaisia akkreditointeja on haettu suomalaisille korkeakouluille ja koulutusohjelmille. Arvioinnit, auditoinnit ja toimilupamenettelyt ovat osoitus siitä, että riittävien Aikuiskoulutuksen osalta korkeakoulujen laajojen osaamiskokonaisuuksien (erikoistumiskoulutukset) laadunvarmis-tukseen on Kehittämissuunnitelmassa linjattu otettavaksi käyttöön yksittäisten koulutusten tunnustamiseen liittyvä laadunvarmistusjärjestelmä. Meillä on kokemusta myös täydennys-koulutuksen akkreditoinneista erikoistumisopintojen lautakunnan toiminnan kautta. Sen toiminta tosin päättyi 2007, ja viimeiset neljävuotiset akkreditoinnit umpeutuivat vuoden 2011 lopussa. Korkeakoulutettujen jatkokoulutusta käsittelevän Kytös-hankkeen raportissa (Lehtinen ym. 2012) ehdotetaan valtakunnallista akkreditointijärjestelmää korkeakoulutut-kintoa täydentäville erikoistumistutkinnoille tai korkeakoulujen sisäisten ”akkreditointimal-lien” kehittämistä maisteriohjelmille ja ylemmille ammattikorkeakoulututkinnoille.

Toimiva ja uskottava täydennyskoulutuksen akkreditointijärjestelmä sallisi periaatteessa myös yksityisten koulutuksenjärjestäjien mukaanoton tilimallin piiriin. Tällöin tiliä voisi käyttää ainoastaan akkreditoituihin koulutusohjelmiin. Tämä olisi kuitenkin merkittävä linjaus monella tavalla. Tällöin julkista rahoitusta ohjautuisi yksityiselle sektorille tilien kautta. Yksityisen sektorin koulutustarjonnassa on runsaasti lyhyitä, usein muuttuvia kursseja, joiden akkreditointi voi olla haastavaa ellei mahdotonta. Rajauksen tekeminen esimerkiksi koulutuksen laajuuden perusteella olisi luultavasti välttämätöntä. Yrityksen olisi nähtävä myös selvä hyöty koulutustilien käytölle, jotta se lähtee mukaan – usein työ-läaseen – akkreditointiprosessiin.

Tilimallin suunnitteluun tulisi alusta asti nivoa useita laadunarvioinnin menetelmiä. Ainoastaan tällä tavoin tilille asetettujen laatuun liittyvien tavoitteiden saavuttamista voidaan alusta alkaen paitsi tukea, myös arvioida. Kaiken kaikkiaan laadun arvioinnissa monikanavaisuus on erittäin olennaista. Esimerkiksi vertaisarviointi voi tuoda käyttäjälle erittäin olennaista tietoa koulutuksesta, koska käyttäjä voi arvostaa täysin erilaista tietoa kuin mitä ”virallinen” laadunarvioitsija. Sosiaalisen median kautta tällaista vertaisarvioon pohjautuvaa tietoa ja arviointia voidaan myös levittää. Tällöin on tosin huomioitava vaara,

---

12 Selvitystyön aikaan on käynnissä myös opintovapaalain kokonaisuudistus, jota johtaa työ- ja elinkeinoministeriö. Lain uudistamisen yhteydessä on käyty keskustelua siitä, millä perusteilla tulisi määritellä opintovapaaseen oikeuttava koulutus. Laki lähtee tällä hetkellä siitä, että oikeus vapaaseen voidaan myöntää, mikäli koulutus tapahtuu julkisen valvonnan alaisessa koulutuksessa (opintovapaalaki 1979/273, 5§). Vapaan määrittely on keskeistä, koska myönnetyn opintovapaan perusteella on mahdollista hakea myös aikuiskoulutustukea opiskelun ajaksi.

että koulutuksesta leviää täysin väärää tai yksittäiseen kokemukseen perustuvaa vääristynyttä tietoa. Perinteisen arvioinnin heikkous on taas usein se, että se tukee koulutuksellisia prosesseja, mutta ei välttämättä ulota vaikuttavuuttaan yksittäisen koulutusohjelmaan ja oppimistuloksiin asti. Erilaiset riskit ja tarpeet puoltavat useamman laadunvarmistustavan kiinnittämistä tilimallin käyttöön.

Mikäli tilimallin toteuttamiseen rakennetaan jo lähtökohdiltaan jokin laadunvarmistusjärjestelmä, tulevat päätettäväksi monet tutut laadunvarmistuksen kysymykset kuten arvioinnin kohden. Arvioidaanko instituutioita, koulutusohjelmia vai tiettyjä prosesseja, jotka ovat koulutusohjelman synnyn taustalla. Merkittävä kysymys on myös se, ettei suomalaisessa koulutuksen arviointijärjestelmässä ole tällä hetkellä itsestään selvää paikkaa aikuis- tai täydennyskoulutusohjelmien arvioinnille, akkreditoinnille, ja tällaisen laadunvarmistuksen kokonaisvaltaiselle kehittämiselle. Laadunvarmistuksen keskittäminen ja kehittäminen juuri aikuiskoulutuksen erityispiirteistä käsin olisi tärkeä edellytys tilimallin toimivuuden arvioinnille, ja sen pohjalta tapahtuvalle kehittämiselle. Laadunvarmistuksen kehittämisen voi nähdä kiinteänä osana sekä koulutuksenjärjestäjän että koulutuksen “ostajan” oikeusturvaa.

## 7.5 Tilimalli ja erilaiset koulutusmuodot

Mikäli aikuiskoulutustilit perustetaan keskeisimpiä ratkaistavia kysymyksiä on tilin käyttöön oikeuttavan koulutuksen määrittely. Selvitystyö tuo selvästi esille, miten monenlaiset tekijät vaikuttavat koulutuksenjärjestäjien toimintaedellytyksiin, jotka taas osaltaan vaikuttavat niiden edellytyksiin sopeutua mahdollisten koulutustilien käyttöönottoon. Tilimallin näkökulmasta tällaisia tekijöitä ovat ainakin koulutuksen määrän sääntely, julkisen rahoituksen perusteet, rahoituksen mahdolliset “väliportaavat” ennen koulutuksenjärjestäjää, koulutuksesta perittävien maksujen sääntely, mahdollisuudet hankkia muuta rahoitusta sekä olemassa oleva kilpailuasetelma muiden koulutuksenjärjestäjien kanssa samasta koulutuskysynnästä.

Rahoitusperustan mukaan aikuiskoulutus jaetaan usein kolmeen ryhmään: henkilöstökoulutus, omaehtoinen koulutus sekä työvoimapolitiittinen koulutus. Tämän selvitystyön osalta tämä jaottelu ei jäsennä koulutusta riittävällä tavalla, sillä samaan yksittäiseen koulutukseen voidaan osallistua eri rahoituskanavia pitkin tulevan rahoituksen turvin. Toisaalta esimerkiksi tutkintoon johtava koulutus voidaan katsoa olevan työntekijän henkilöstökoulutusta silloin kun työntekijä osallistuu siihen työajalla. Tällöin vain maksuttoman koulutuksen kustannukset katetaan julkisin varoin.

Koulutus voi olla tutkintoon johtavaa tai vapaatavoitteista. Olennainen määriteltävä asia onkin, rajataanko tutkintotavoitteiseen koulutukseen osallistuminen kategorisesti pois tilimallin piiristä. Myös tutkintotavoitteinen koulutus on pyritty järjestämään monimuoto-opetusena siten, että opiskelu on mahdollista myös työn ohessa. Esimerkiksi työvoimapolitiittinen koulutus on usein tutkintotavoitteista ammatillista aikuiskoulutusta. Jako olisi periaatteessa helppo tehdä, mutta käytännössä eri henkilöstöryhmillä tutkintotavoitteinen ja täydennyskoulutus -dikotomia ei ole mielekäästä. Alhaisemman pohjakoulutuksen omaavilla tutkintotavoitteinen koulutus on usein ainoa tapa nostaa riittävästi osaamistasoa työmarkkinoiden vaatimalla tavalla. Tutkintokoulutuksen maksuttomuus tekee täydennyskoulutuksen tarkastelun erillisenä kategoriana koulutustilien näkökulmasta hankalaksi. Erityisesti korkeakouluissa moni hankkii itselleen tutkinto-oikeuden saadakseen ilmaista täydennyskoulutusta.

Kuten todettua ammatillisuus ja harrastepohjaisuus ei palaudu aina koulutusmuotoon vaan yksilön koulutukselle kohdistuviin intresseihin. Tutkimuksen mukaan esimerkiksi omaehtoiisiin vapaan sivistystyön piiriin kuuluvaan aikuiskoulutukseen osallistuneista 60 %:lla

opintoihin liittyi myös ammatillisia tavoitteita, vaikka pääsyy opintoihin osallistumiselle oli muissa tavoitteissa (Manninen & Luukannel 2008). On kuitenkin selvää, että rajat tilin käyttöön oikeuttavalle koulutukselle on tehtävä joillakin mahdollisimman yksiselitteisillä perusteilla. Perusteisiin vaikuttanee ainakin tavoitteiden tarkempi määrittely, tilille ohjatavan rahan suuruus ja yksilön omavastuuosuuden määrittäminen. Koulutusmuotojen tarkastelu on osoittanut, että selvitystyön seuraava vaihe edellyttää eri koulutusmuotojen opiskelijaprofilin lähempää tarkastelua. Tämä on välttämätöntä sen selvittämiseksi, millaista aikuis- tai täydennyskoulutustehtävää koulutusmuoto todellisuudessa hoitaa.

Seuraavissa alaluvuissa tuodaan esille koulutusmuodoittain eräitä erityispiirteitä ja ajan-kohtaisia kehittämisprosesseja, mitkä ovat koulutustilien näkökulmasta olennaisia.

### 7.5.1 Ammatillinen aikuiskoulutus

Yksilön kysyntälähtöisyyden voidaan katsoa kohtaavan selviä intressiristiriitoja ammatillisessa aikuiskoulutuksessa. Ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämisluvan saaneilla oppilaitoksilla on jo lain perusteella määritelty työelämän kehittämis- ja palvelutehtävä. Tehtävää haetaan tosin erikseen, eikä sitä ole kaikilla oppilaitoksilla. Joka tapauksessa koulutuksella on voimakas yhteys työelämän kehittämiseen ja osaavan työvoiman varmistamiseen, ja siksi koulutuksen määrällinen ennakointi on keskeinen valtiollinen tehtävä yhteistyössä muiden työelämän osapuolten kanssa. Merkittävä osa oppimisesta tapahtuu muualla kuin oppilaitoksissa. Työpaikalla tapahtuva oppiminen on keskiössä tietysti oppisopimuksella suoritettavassa koulutuksessa, mutta merkittävä osa myös oppilaitosmuotoisessa opetussuunnitelmaperusteisessa koulutuksessa. Tutkintotavoitteinen koulutus on opiskelijalle maksutonta.

Vuonna 2006 ilmestyneessä ammatillisen aikuiskoulutuksen arvioinnissa todetaan, että pirstoutunut järjestäjäverkko ja monet ennakointia tekevät tahot tekevät koulutustarjonnan vaikeaksi hahmottaa koulutusta hakevalle yksilölle. Koulutuksellisen tasa-arvon näkökulmasta esille tuodaan erityisesti alueellisen tasa-arvon ongelmat koulutuksen keskittyessä Etelä-Suomeen ja kasvukeskuksiin. Ryhmän esiin nostama kysymys ammatillisen aikuiskoulutuksen kotipesästä joko aikuiskoulutuksen tai toisaalta nuorisoasteen ammatillisen koulutuksen parissa on koulutustilejäkin koskevan selvitystyön haaste. Koska tämän selvitystyön kohteena on aikuiskoulutuksen rahoitus, niin ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoituksen ja koulutuksen tarjonnan kehittämistarpeita tarkastellaan aikuiskoulutuksen viitekehyksestä käsin.

Koulutustilien näkökulmasta kiinnostavaa on myös ammatillisen tutkintojärjestelmän kehittämishanke (TUTKE). Siinä kehittämistyön eräs painopiste on ollut tutkintojärjestelmän joustavoittaminen siten, että tutkinnonosien merkitys vahvistuisi. Tällaisilla muutoksilla voi olla vaikutuksia myös aikuis- ja täydennyskoulutuksen tarjontaan.

### 7.5.2 Vapaa sivistystyö

Vapaan sivistystyö<sup>13</sup> muodostaa koulutustilin näkökulmasta erityisen kiinnostavan kentän monesta syystä. Juuri vapaan sivistystyön oppilaitoksille on koulutusjärjestelmässämme osoitettu tehtäväksi tukea koulutuksessa aliedustettuja ryhmiä. Myös hallitusohjelmassa on asetettu tavoite kehittää vapaata sivistystyötä vastaamaan muutoin koulutustarjonnan

<sup>13</sup> Vapaan sivistystyön oppilaitoksia ovat kansanopistot, kansalaisopistot, opintokeskukset, liikunnan koulutuskeskukset (urheiluopistot) ja kesäyliopistot. Vapaalla sivistystyöllä on oma lainsäädäntö, joka koskee toiminnan rahoitusta.

ulkopuolelle jäävien ryhmien sivistyksellisiin tarpeisiin ja edistämään maahanmuuttajien kotoutumista. Opinnoissa on paljon lyhytkestoisia ja omaehtoisia opintoja. Juuri vapaan sivistystyön piirissä on otettu käyttöön opintosetelit tavoitteena lisätä tällä hetkellä vähän koulutusta saavien koulutukseen osallistumista. Monissa vapaan sivistystyön opinnoissa valtionosuus koulutuksen käyttökustannuksista on verrattain alhainen, joten ne kattavat muut kustannukset kuntaosuudella, opiskelijamaksuilla tai muulla rahoituksella. Koulutuksen järjestäjien voi katsoa jo tällä hetkellä kilpailevan opiskelijoista verrattain paljon.

Kentällä on ollut viime vuodet käynnissä runsaasti suuria uudistuksia. Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma on käynnistynyt jo vuonna 2007, ja työn pohjalta on julkaistu ehdotus vapaan sivistystyön kehittämisohjelmaksi vuosille 2009–2012. Parhaillaan on käynnissä kehittämisohjelman toimeenpanon arviointi. Kehittämisohjelmassa on tartuttu koulutus-tilimalliselvityksen näkökulmasta olennaisiin kysymyksiin, kuten tehtävän selkiyttämiseen, kysyntään, rahoitukseen, rakenteeseen sekä ohjauksen uudistamiseen. Erityisesti oppilaitos- ja ylläpitäjä rakenteen uudistaminen vaikuttaa vahvasti myös tarjonnan kehittämiseen.

2007 ilmestynyt laaja arviointiraportti tuo esille vapaan sivistystyön oppilaitosrakenteen ja koulutuksen tarjonnan heterogeenisyyden. Arviointi osoittaa hyvin, että kenttää on mahdotonta tarkastella yhtenä kokonaisuutena niukalla arviointikriteeristöllä. Lainsäädäntö jättää koulutuksenjärjestäjille erittäin suuren vapauden, joskin myös osallistuminen on omaehtoista, ja tarpeet moninaisia. Arviointi toteaa vapaan sivistystyön oppilaitosten rooleissa ja tehtävissä tapahtuneen selvää eriytyneisyyttä ja erikoistumista. Näin on tapahtunut sekä oppilaitostyyppien välillä että niiden sisällä. (Vaherva ym. 2007). Näin ollen voisi katsoa, että rahoitusperusteiden muuttuminen suoriteperusteiseksi ja kilpailun koveneminen on lisännyt erikoistumista ja profiloitumista. Toisaalta arvioinnin mukaan jo tällä hetkellä kansalaisopistojen ja kansanopistojen koulutustarjonta kilpailee haitallisestikin keskenään. Kansanopistoissa vapaan sivistystyön osuus koulutuksessa on rahoituksen muutosten myötä laskenut, ja sen on korvannut taloudellisesti tuottavampi tutkintota-voitteinen ammatillinen koulutus.

Vuonna 2007 on julkaistu arviointi nk suuntaviivaohjauksesta. Suuntaviivaohjaus liittyy pyrkimykseen lisätä vapaan sivistystyön yhteiskunnallista vaikuttavuutta muun muassa osallistujamäärää kasvattamalla. Suuntaviivaopintojen historia palautuu Parlamentaari-sen aikuiskoulutustyöryhmän työhön, ja niiden suunnitteluun osallistuivat myös vapaan sivistystyö toimijat itse. Suuntaviivaopintojen määrittely ja niiden toteutumisen arviointi kuvaa hyvin sitä, miten vaikeaa on määrittellä koulutustarjonnan kehittämissuuntaa siten, että se olisi yhtä aikaa sekä riittävän väljä että toisaalta riittävän ohjaava ja se sen vaikutus näkyisin koulutustarjonnan sisällöissä ja toteuttamistavoissa. Toisaalta arviointi osoittaa, että perusvoimavaroja on myös suunnattu osassa oppilaitoksissa kokonaan uudestaan, jotta koulutusta on voitu kohdentaa uudelleen suuntaviivaopintojen mukaisesti. Osassa kehittämistyö on tuonut mukanaan uusia opiskelijoita, lisää arvostusta alueella ja oppilaitoksen asema on vahvistunut. Osa oppilaitoksista sen sijaan epäonnistui yrityksissään ja niiden toimintaedellytykset heikkenivät. Tässäkin uudistuksessa portaittainen siirtyminen on arvioinnin mukaan tuonut parhaan tuloksen, kun ensin uutta koulutustarjontaa on ryhdytty rakentamaan sellaiselle alueelle, johon tiedetään olevan lähiseudulla kysyntää.

Tilimallin tavoitteiden osalta kiinnostavaa on mm suuntaviivaopintojen toteuttamista koskevassa arviointiosuudessa kesäyliopistojen oma arvio, jonka mukaan suuntaviivaopintojen toteuttaminen on ollut haastavaa resurssien osalta juuri siksi, että niitä toteuttaessaan oppilaitosten olisi pitänyt tavoittaa aivan uusia ryhmiä koulutukseen. Tämä antaa vahvistusta oletukselle, että mikäli tilimallin avulla halutaan tavoittaa uusia ryhmiä koulutuksen piiriin, on siihen varauduttava jo mallin rakennusvaiheessa. Suuntaviivaopintojen



tarjoaminen tuo esille myös koulutuksenjärjestäjien näkökulmasta keskeisen työnjakoon liittyvän asian. Jos samaa tuotetta on tarjolla muualla alueella edullisempaan hintaan, on kilpailutilanne ilmeisen vaikea. Kaiken kaikkiaan koulutusorganisaatiot ovat havahtuneet uusien kohderyhmien tavoittamiseen koulutukseen. Arvioinnin mukaan jo pelkästään tietoisuus uusista kohderyhmistä pakottaa koulutuksen järjestäjää katsomaan toimintaansa uudesta näkökulmasta (Vahverva ym. 93, 2007).

### 7.5.3 Aikuisille suunnattu yleissivistävä koulutus; perusopetus ja lukiokoulutus

Aikuisena voidaan suorittaa peruskoulun oppimäärän mukaisia opintoja aikuislukioissa ja kansainopistoissa. Yksityisoppilaana vain tenttimällä opinnot voi suorittaa perusopetusta antavissa oppilaitoksissa. Koko perusopetuksen oppimäärään tähtäävät opinnot ovat maksuttomia oppivelvollisuusiän ylittäneille, joilta puuttuu peruskoulun päättötodistus. Yksittäisiä perusopetuksen aineita opiskelevilta voidaan periä kurssi- tai lukukausimaksu.

Aikuisten lukiokoulutuksessa voidaan suorittaa lukion oppimäärä ja ylioppilastutkinto. Lisäksi aikuislukioissa on mahdollisuus suorittaa erillisiä lukion kursseja. Aikuisten opiskelu tapahtuu aikuisten lukiokoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden ja tuntijaon mukaan. Opiskelija laatii oman henkilökohtaisen opiskelusuunnitelmansa oppilaitoksen tekemän opetussuunnitelman ja lukuvuosittaisen suunnitelman pohjalta. Lukiokoulutukseen osallistuvien aikuisten määrä on laskenut viime vuosina. Aikuislukiokoulutuksen aloittaa vuosittain noin 4 000 opiskelijaa. Aikuislukioissa yksittäisiä aineita suorittavilta voidaan periä opiskelijamaksuja, mutta muuten opetus on yleensä maksutonta. Erityisestä syystä kunnalle voidaan antaa lupa periä myös koko peruskoulua tai lukiota aikuislukioissa suorittavilta oppilasmaksuja. Yksityisopiskelijoilta voidaan periä tentti- ym. maksuja. Ylioppilastutkintoon osallistumisesta peritään tutkintomaksu ja koekohtainen maksu.

Aikuisille suunnatusta yleissivistävästä koulutuksesta opiskelijalle koituvat maksut ovat hyvin vähäisiä tai opiskelu on kokonaan ilmaista. Tämän vuoksi peruskoulu- tai lukiotutkintojen suorittamisesta ei ole tarkoituksenmukaista ottaa mahdollisen koulutustilin piiriin. Sen sijaan lukiossa erillisinä suoritettavat kurssit ovat maksullisia ja muutenkin osasellaista aikuiskoulutusta, joka voi periaatteessa kuulua koulutustilimallilla korvattaviin opintoihin.

### 7.5.4 Korkeakoulutus

Yliopistot ja ammattikorkeakoulut tarjoavat monipuolisia aikuiskoulutuksen mahdollisuuksia. Aikuisopiskelijat voivat suorittaa opintoja korkeakouluissa normaaleina tutkinto-opiskelijoina, avoimen yliopiston ja avoimen ammattikorkeakoulun kursseilla, erillisarvosanoja ja tutkintojen osia suorittamalla tai osallistumalla ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen täydennyskoulutukseen.

Yliopistoissa varsinaisten tutkinto-opintojen osalta aikuisopiskelijat eivät eroa muista opiskelijoista. Samoja opintoja samalla opiskelijastatuksella voidaan suorittaa päätoimisesti tai työn ohessa, mutta opintojen ja työn yhteensovittaminen on opiskelijan omalla vastuulla. Noin neljännes yliopistojen uusista opiskelijoista on 25 vuotta täyttäneitä. Ammattikorkeakouluissa tutkintoja voi suorittaa aikuiskoulutuksena siten, että opinnot on järjestetty työn ohessa suoritettaviksi. Noin viidennes ammattikorkeakoulujen opiskelijoista suorittaa opintojaan aikuiskoulutuksena. Lisäksi noin 30 prosenttia nuorten koulutuksena ammattikorkeakouluopintoja suorittavista on 25 vuotta täyttäneitä.

Selkeimmin jo työelämässä olleille aikuisopiskelijoille suunnattuja korkeakoulujen tutkinto-opintoja ovat ylemmät AMK-tutkinnot, yliopistojen erilliset maisteriohjelmat, joilla on selvä ammatillinen painotus, sekä erikoistumiskoulutukset, jotka johtavat lisensiaatin tutkintoon. Tutkinto-opiskelu suomalaisissa korkeakouluissa on opiskelijalla maksutonta lukuun ottamatta niitä erillisiä maisteriohjelmia, jotka kokeilevat ETA-alueen ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden lukukausimaksuja. Tämän vuoksi korkeakoulututkintoihin tähtäävät opinnot voivat tulla koulutustilimallin piiriin vain, jos tutkintojen maksuttomuutta koskevia säännöksiä muutetaan (vert. KYTKÖS-hankkeen esitys, OKM 2012:22). Yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa on kuitenkin runsaasti lyhytkestoista opiskelijalle maksullista koulutusta, johon koulutustilimalli voisi luontevasti liittyä jo nykyistenkin maksukäytäntöjen rajoissa.

Yliopistojen tiedekunnissa ja muissa perusopetuksesta vastaavissa yksiköissä voi suorittaa erillisiä opintoja, joiden tavoitteena ei ole tutkinto. Erillisillä opinnoilla voi täydentää tutkintoa ja näin lisätä ammattipätevyyttä. Erillisinä opintoina voi opiskella myös aineita, joita ei ole tarjolla avoimessa yliopistossa. Tällöin yliopistotutkinto ei välttämättä ole erillisten opintojen suorittamisen edellytys. Erillisiä opintoja suorittava opiskelija saa rajoitetun oikeuden suorittaa tietyn tai tietyt opintojaksot tai opintokokonaisuudet. Yliopistot perivät erillisistä opinnoista valtioneuvoston asetuksen (1082/2009) mukaisen maksun, joka on tällä hetkellä 10 euroa opintopisteeltä.

Avoin yliopisto ja ammattikorkeakouluopetus on merkittävä aikuiskoulutuksen muoto. Niissä opiskellaan korkeakoulujen opetussuunnitelmien mukaisia kursseja. Opetus on avointa kaikille tavoitteista ja pohjakoulutuksesta riippumatta. Suoraan yliopistossa suoritettavien avointen opintojen rinnalla yliopistot toteuttavat avoimia opintoja myös yhteistyössä kansalaisopistojen ja kesäyliopistojen kanssa. Opiskelijan maksut riippuvat siitä tekeekö hän avoimen yliopiston opintoja suoraan yliopistossa tai muun koulutusorganisaation kautta. Maksuasetuksen (1082/2009) mukaan opetuksen järjestelyistä voidaan periä opiskelijalta enintään kymmenen euroa opinto-oikeuteen kuuluvaa opintopistettä kohden. Tämän lisäksi voidaan periä mahdollisista oppimateriaaleista maksu omakustannusarvon mukaan. Muiden oppilaitosten kanssa yhteistyössä toteutetuissa avoimen yliopiston opinnoissa opiskelija maksaa avoimen yliopiston maksun ja sen lisäksi oppilaitos laskuttaa oman maksunsa, jolla katetaan opetus-, kuulustelu- ja matkakuluja. Avoin korkeakouluopetus toteutuu osittain korkeakouluille suunnatun suoran julkisen rahoituksen ja osittain opiskelijan maksamien maksujen turvin (ks. taulukko 2). Mahdollisen tilimallin käyttöönoton yhteydessä tätä suoraan järjestäjille suunnatun ja opiskelijan kautta välittyvän rahoituksen suhteellista osuutta voisi säädellä eri tavoin. Avoimen yliopiston kurssitarjontaa käytetään myös jatkuvasti enemmän täydennyskoulutuksena. Maisterit hankkivat esimerkiksi itselleen opetettavan aineen kelpoisuuden tällä tavoin edullisesti. Esimerkki tuo hyvin esille sen, että koulutusmuodot vaatisivat tarkemman opiskelija-analyysin, jolla voitaisiin tarkastella koulutuksen todellista luonnetta aikuis- ja täydennyskoulutuksen tuottajana.

Ammattikorkeakouluilla on myös merkittävää tutkintoon johtamatonta täydennyskoulutusta, jonka kustannukset katetaan kokonaan tai osittain opiskelijamaksuilla. Ammattikorkeakoulujen erikoistumisopintoihin on osoitettu kohdennettua valtionavustusta, mutta niiden rahoituksessa myös opiskelijalta perittävillä maksuilla on merkittävä osuus.

Yliopistojen täydennyskoulutus on monimuotoista sekä koulutuksen keston että opiskelijamaksujen suhteen. Pitkäkestoisen täydennyskoulutuksen hinnat määritellään liikeloudellisin perustein ja hinnat vaihtelevat eri tekijöistä riippuen. Kalleimpia opiskelijamaksut ovat tyypillisesti MBA-ohjelmissa, joiden maksut määräytyvät osittain kysynnän ja kyseisen ohjelman maineen perusteella. Julkista tukea osoitetaan hyvin vähäisessä määrin

täydennyskoulutuksen hintojen alentamiseen ja lisäksi julkista rahoitusta voidaan saada täydennyskoulutuksen tuotteiden kehittämiseen. Jos kansalaisen henkilökohtaiset koulutustilit toteutetaan julkista rahoitusta uudelleen suuntaamalla, niin korkeakoulujen täydennyskoulutuksessa ei juurikaan ole sellaista julkista rahoitusta, jota voitaisiin suunnata koulutuksen järjestäjien suoran tuen sijasta koulutustileille. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että korkeakoulujen täydennyskoulutus tulisi jättää tilimallin soveltamisen ulkopuolelle. Korkeakoulujen täydennyskoulutustarjonnassa on paljon sellaisia kursseja ja laajempia kokonaisuuksia, jotka soveltuisivat hyvin mallin piiriin.

### 7.5.5 Työvoimakoulutus

Työvoimakoulutuksen yleisenä tavoitteena on parantaa ammattitaitoisen työvoiman saatavuutta ja työttömien pääsyä takaisin työmarkkinoille. Työvoimakoulutuksen rahoituksesta vastaa työ- ja elinkeinohallinto ja hallinnollisena viranomaisena työ- ja elinkeinoministeriö. Työvoimakoulutus on osa työttömille tai työttömyysuhan alaisena oleville suunnattua palvelua. Koulutukseen haetaan työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimiston) kautta.

Työvoimakoulutusta järjestetään ammatillisissa aikuiskoulutuskeskuksissa, ammatillisissa oppilaitoksissa, ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa sekä vapaan sivistystyön oppilaitoksissa. Koulutusta voivat järjestää myös yksityiset koulutuspalvelujen tuottajat ja yritykset. Koulutuksen hankinnan määrällinen suuntaaminen perustuu työvoimatarpeen ennakkointiin.

Suurin osa työvoimakoulutuksesta on aikuisten ammatillista koulutusta, jolla suoritetaan tutkintoja tai niiden osia. Korkeakoulututkintoja voidaan järjestää työvoimakoulutuksena esim. opistotasoisten tutkintojen nostamiseksi ammattikorkeakoulututkinnoiksi, kesken jääneiden korkeakouluopintojen (yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa) loppuun suorittamiseksi tai muuntokoulutuksena uudelle alalle. Työvoimakoulutuksena annettava ammatillinen koulutus voi olla työvoimahallinnon itse hankkimaa koulutusta tai sitä voidaan hankkia yhteishankintana yritysten kanssa, jolloin yritys tai muu työnantaja voi kouluttaa nykyisiä tai uusia työntekijöitään yhteistyössä työ- ja elinkeinohallinnon kanssa. Yhteishankintakoulutus on räätälöity juuri kyseisen yrityksen tarpeisiin.

Osa koulutuksesta on valmentavaa koulutusta, jonka tavoitteena on mm. selkiinnyttää pitkään työttömänä olleiden henkilöiden ura- ja elämäntilannetta, antaa atk-valmiuksia sekä päivittää yleissivistävien aineiden osaamista. Myös maahanmuuttajien kielikoulutus toteutetaan työvoimakoulutuksena. Valmentavan työvoimakoulutuksen ensisijainen tavoite ei ole välitön työllistyminen, vaan sen avulla ohjataan työnhakijoita valitsemaan sopivia ammatillisia koulutusvaihtoehtoja ja parannetaan esim. pitkäaikaistyöttömien, ikääntyvien, maahanmuuttajien ja vajaakuntoisten työllistymisedellytyksiä ja ehkäistään syrjäytymistä. Maahanmuuttajakoulutuksella edistetään integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Valmentavaa koulutusta ja ohjausta voidaan antaa henkilöille, joiden ammatillinen suuntaus on selkeytymätön ja joiden edellytykset hakeutumiselle ammatilliseen koulutukseen tai työllistymiseen avoimille työmarkkinoille ovat heikot. Pitkäaikaistyöttömille, osatyökykyisille ja muuten vaikeasti työllistyville ammattikouluttamattomille ja heikosti koulutetuille voidaan hankkia myös palkkatuettuun työhön liittyvää koulutusta oppisopimustyyppisellä koulutuksella.

Työvoimakoulutus on opiskelijalle maksutonta. Se on suunniteltu ensi sijassa työttömille työnhakijoille sekä työttömyyden uhkaamille 20 vuotta täyttäneille henkilöille. Tietyn edellytyksin myös muut henkilöt kuten työssä olevat ja työvoiman ulkopuolella olevat voivat osallistua koulutukseen. Työhallinto ostaa työvoimakoulutuksen oppilaitoksilta tai muilta koulutuksen järjestäjiltä. Paikallisista hankinnoista vastaavat alueelliset työ- ja

elinkeinotoimistot. Koulutuksen hankinnassa huomioidaan sekä alueelliset työvoimatarpeet että opiskelijoiden osaamisen kehittämistarpeet. Koulutukset hankintaan kilpailuttamalla koulutuksen järjestäjiä ja -palvelun tuottajia.

Viimeaikoina on tehty lukuisia selvityksiä eri työllistämistoimenpiteiden vaikuttavuudesta (Hämäläinen & Tuomala, 2006; Kauhanen ym., 2006). Työvoimakoulutuksen laadusta ja vaikuttavuudesta on saatu osin ristiriitaisia tuloksia. Koulutuksen jälkeen työllistyneiden osuus on olennaisesti kasvanut 1990-luvun puolivälistä viimevuosiin. Jos vaikutusta tarkastellaan sen suhteen, miten paljon koulutus itsessään on lisännyt työllistymisen todennäköisyyttä päädytään suhteellisen vähäiseen vaikuttavuuteen. Erityisesti tämä koskee valmentavaa koulutusta (Myllylä & Pukkio 2007), jonka ensisijainen tavoite on muu kuin suora työllistäminen.

Henkilökohtainen koulutustili voi tarjota yhden instrumentin työvoimapolitiittisen koulutuksen vaikuttavuuden edistämiseen. Työvoimapolitiittisessa koulutuksessa koulutustilimallin avulla yksilön omalla päätöksellä hankittava koulutus voisi toimia joissakin tapauksissa vaihtoehtona kilpailutuksen kautta tapahtuvalle koulutuksen hankinnalle. Samankaltainen uudistus oli jo vuonna 2010 voimaan tullut laki, jonka mukaan työtön voi harjoittaa tietyin edellytyksin omaehtoisesti työllistymissuunnitelmaan hyväksytyjä opintoja työttömyysturvalla.

### 7.5.6 Henkilöstökoulutus

Henkilöstökoulutuksella tarkoitetaan yleensä työnantajan kustantamaa koulutusta, johon osallistumisajalta työnantaja maksaa palkkaa tai korvaa menetetyn vapaa-ajan rahassa tai vapaana. Yritysten järjestämä henkilöstökoulutus perustuu pääsääntöisesti työtehtävien vaatimuksille. Henkilöstökoulutus on perinteisesti lyhytkestoista täydennyskoulutusta työpaikalla tai oppilaitoksissa, mutta se voi olla myös tutkintoon johtavaa koulutusta (esim. ammatti- ja erikoisammattitutkinnot). Henkilöstökoulutuksen tavoitteet määrittävät yrityksen ja organisaation liiketoiminnallisista tai muista strategisista ja lakisääteisistä tehtävistä käsin. Kaupallisten koulutusyritysten osuus koulutuksen kokonaisuudesta on melko pieni, mutta sen osuus on kasvanut viime vuosina merkittävästi.

Elinkeinoelämän Keskusliiton tietojen mukaan niiden jäsenyritykset investoivat henkilöstökoulutukseen vuositasolla noin 2,3 % palkkasummasta. Opiskelijapäiviä kertyi noin kaksi henkilöä kohden vuonna 2008. Osaamisen kehittäminen on paitsi muodollista koulutusta, käytössä on myös suuri määrä muita osaamisen kehittämisen muotoja. Suurin osa koulutuksesta on ei-tutkintoon johtavaa.

Yhteistoimintalaissa säännellään osaamisen kehittämiseen liittyvää yhteistoimintaa työpaikoilla. Yhteistoimintain 4 luvun 16 §:ssä on säännelty prosesseja, joilla yhteistoimintalain piirissä olevissa yrityksissä<sup>14</sup> tulee sopia henkilöstösuunnitelmista ja koulutustavoitteista. Yrityksessä on laadittava vuosittain henkilöstösuunnitelma ja koulutustavoitteet työntekijöiden ammatillisen osaamisen ylläpitämiseksi ja edistämiseksi. Suunnitelma ja tavoitteet on käsiteltävä yhteistoimintamenettelyssä. Yhteistoiminnassa työntekijät ja työnantaja käyvät läpi sellaiset tekijät, jotka yrityksen lähitulevaisuudessa vaikuttavat henkilöstön osaamisen kehittämisen tarpeisiin. Menettelyn toimivuus on tärkeää myös siksi, että näin yksilöillä on mahdollisuus arvioida tarvettaan ja halukkuuttaan omaehtoiseen kouluttautumiseen varmistaakseen omaa työllistymistään pidemmällä aikavälillä.

<sup>14</sup> Yhteistoimintalakia (334/2007) sovelletaan yrityksessä, jonka työsuhteessa olevien työntekijöiden määrä on säännöllisesti vähintään 20.

Henkilöstön koulutukseen osoitetaan myös valtiollista erityisrahoitusta. Eräs merkittävä hanke on valtion rahoittama opetustoimen henkilöstökoulutus (Osaava-ohjelma), jonka rahoitusta Opetus- ja kulttuuriministeriö tukee vuonna 2012 noin 22,5 milj. eurolla. Tavoitteena on, että valtion rahoittamaan opetustoimen henkilöstökoulutukseen osallistuu noin 40 000 henkeä vuonna 2012.

Henkilöstökoulutuksen merkitystä on mahdotonta sivuuttaa koulutustilien yhteydessä useasta syystä. Henkilöstökoulutusta kustannetaan myös julkisista varoista, mikä osuus on myös potentiaalinen osa koulutustilien rahoitusta. Tilin oikeuttavan koulutuksen rajaukset tuovat myös väistämättä eteen rajanvedon henkilöstökoulutukseen. Kaikki merkittävät ratkaisut osaamisen kehittämisen rahoituspohjasta käsittävät väistämättä vähintään kolme osapuolta: yksilön, yhteiskunnan ja työnantajat.

Universaali koulutustili voisi riittävän kattavana tuoda täysin uuden instrumentin lisäämään esimerkiksi erilaisissa työsuhteissa olevien työntekijöiden keskinäistä tasa-arvoa. Epätyypillisissä työsuhteissa oleville koulutustili tarjoaisi mahdollisuuksia, ja osaamista voisi kehittää paremmin työnantajasta riippumatta oman koulutustilin kautta. Samoin koulutustili voisi tarjota välineen tasata taloudellisten suhdanteiden vaikutusta koulutukseen osallistumiseen.

## 8 Koulutustarjonnan vertailtavuus ja läpinäkyvyys

Koulutustilimallin yhteydessä hallitusohjelmassa ja kehittämissuunnitelmassa on mainittu myös muita kehittämishankkeita, jotka liittyvät tavoitteisiin parantaa koulutustarjonnan vertailtavuutta ja läpinäkyvyyttä. Sähköinen sivistyskeskus -käsitteen alle kytketään sekä koulutuksen tarjonnan selkiyttäminen että koulutukseen hakeutuminen. Selvitystyön keskiössä ovat rahoitusjärjestelmään liittyvät ratkaisut ja mallit, mutta myös tarjonnan selkiyttämiseen tähtäävien hankkeiden voidaan katsoa olevan keskeinen väline lisätä ja tukea yksilön kysyntälähtöisyyttä. Kansainväliset mallit sekä tähänastinen selvitystyö tukevat ajatusta, että nämä elementit ovat olennainen ja kriittinen osa tilimallin kehittämistä. Tarjonnan selkeyttämisellä tarkoitetaan tässä yhteydessä koulutustarjonnan vertailtavuuden parantamista hakijan näkökulmasta. Vastausta tähän tavoitteeseen haetaan ensisijaisesti keskitetyistä sähköisistä palveluista.

Meneillään olevista mittavista järjestelmähankkeista riippumatta koulutustarjonnan vertailtavuutta on parannettu monin tavoin jo pitkään. Esimerkiksi Opetushallituksella on Aikuiskoulutusopas -julkaisu, johon on koottu yksiin kansiin tarkat tiedot syksyllä 2012 alkavasta koulutuksesta. Oppaasta löytää tietoa aikuisten ammatillisiin perustutkintoihin, ammattitutkintoihin ja erikoisammattitutkintoihin johtavasta koulutuksesta. Oppaassa on tietoa myös muista aikuisten koulutusvaihtoehdoista. Koulutustarjonnan lisäksi Aikuiskoulutusoppaassa esitellään muun muassa eri koulutusaloja, tutkintoja ja niiden perusteita sekä opintojen eri tukimuotoja. Samoin kaikki Suomessa annettava avoimen yliopiston opetustarjonta on koottu tietokantaan (avoinyliopisto.fi), jota voi selailla yliopistoittain, paikkakunnittain ja oppiaineittain sekä hakujen avulla. Portaali on erittäin merkittävä palvelu opiskelijalle, sillä avoimen yliopiston opintojen tarjonnan järjestämisen logiikka on varsin monimutkainen ja sekava. Palvelu on hyvä esimerkki siitä, että sekava koulutuksenjärjestäjäverkko ei ole hakijalle ongelma, jos hakijan on helppo löytää ja vertailla koulutustarjontaa. Myös avoimen ammattikorkeakoulun opinnoista osa on koottu yhteen portaaliin. Pääosin portaali kattaa verkossa tarjottavat opinnot.

Selvityshenkilöt katsovat, että SAdE-hankkeen tai vastaavan järjestelmän ja muiden sähköisten palveluiden merkitys koulutustarjonnan vertailtavuuden ja läpinäkyvyyden parantamisessa on erittäin keskeinen. Mikäli keskitettyyn tarjonnan esittelyyn liitetään vielä muita palveluja kuten hakeutuminen koulutukseen ja maksaminen, niiden merkitys kasvaa entisestään. Asian tärkeyden vuoksi, myös tässä selvitystyössä käydään läpi opetus- ja työhallinnon alueella tapahtuvien järjestelmien kehittämistyön ajankohtainen tilanne.

Koulutustarjonnan vertailtavuuden ja läpinäkyvyyden parantamiseksi erityisen tärkeänä nähdään keskitettyjen sähköisten palveluiden kehittäminen.

SADe-hankkeen puitteissa tehtävä kehittämistyö on tällä hetkellä merkittävin kansallinen hanke. Se tulee kuitenkin tuskin koskaan korvaamaan täysin muita keskitettyjä portaaleja. Tämä johtuu siitä, että koulutuksenjärjestäjillä on osin eriytynyt käyttäjäprofiili. Eriyttäminen on myös markkinointimuoto.

## 8.1 SAdE-hanke

Valtionvarainministeriön mittava sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamishanke SAdE koostuu kuudesta palvelukokonaisuudesta, joista yksi on oppijan verkkopalvelukokonaisuus. Hanketta vaivaa välillä käytettävien käsitteiden sekaantuminen, kun samoista asioista puhutaan esimerkiksi opintopolkuna, Kotveena ja oppijan verkkopalvelukokonaisuutena. Oppijan verkkopalvelukokonaisuus tarkoittaa kaikkia Sade-hankkeen opetustoimen kuuluvia palveluja. Näistä OPH toteuttaa vain osan eli hakeutujan palvelut ja todennetun osaamisen rekisterin. Muut kokonaisuuteen kuuluvat palvelut toteuttavat muut tahot, eikä kaikilla näistä palveluista ole toistaiseksi ”omistajaa”. Oppijan verkkopalvelukokonaisuus on näistä kolmesta laajin käsite. KOTVE eli koulutustiedon verkkopalvelu on taas vanha nimi, jolla viitataan varsinaisesti ainoastaan portaaliin, josta palvelut ovat saatavilla, ja käyttäjälle näkyvään koulutustietoon. Opintopolku on taas domain-nimi, joka jäänee myös tuotteen palvelukokonaisuuden brändiksi ja käyttönimeksi palvelun käyttäjille. KOTVE:n ja opintopolun voidaan katsoa olevan synonyymejä.

Oppijan verkkopalvelukokonaisuuden tavoitteena on tuottaa kattavasti opiskelua ja siihen hakeutumista, oppimista ja urasuunnittelua tukevia palveluita elinikäisen oppimisen periaatteella. Verkkopalveluissa on osana keskitettyjä palveluita todennetun osaamisen rekisteri ja hakeutujan palvelut. Osana opintopolkupalveluja rakennetaan myös hakeutumispalvelut jokaiselle kouluasteelle. Koulutustarjonnan selkiyttäminen on nähtävä yhtenä ja keskeisenä osana ohjausta.

Oppijan verkkopalveluhankkeen Todennetun osaamisen rekisteri tulee toimimaan kattavana opetustoimialan tietovarantona. Sinne kerätään julkisin varoin järjestetyn ja julkisin varoin tuetun koulutuksen kautta saatu ja todennettu osaaminen. Tällöin se tarjoaa opintohistoriatiedot yhdestä paikasta sähköisessä muodossa. Tietojen pohjalta kansalaisille syntyy virallinen sähköinen todistus suoritetuista opinnoista. Tämä on kuitenkin pidemmän aikavälin tavoite, eikä toteudu aivan ensivaiheessa. Toistaiseksi ei ole käytettävissä palvelun toimivuuden edellyttämää infrastruktuuria sähköiseen allekirjoitukseen, mitä e-todistuksen myöntäminen edellyttäisi. Vasta tällöin voisivat sähköiset todistukset korvata todellisuudessa paperiset todistukset. Siihen asti suoritukset ovat vain sähköisessä muodossa ja nähtävissä. Suoritustietoja voidaan toki hyödyntää opinnoissa ja työelämään hakeutumisessa.

Uutena palveluna tarjotaan mahdollisuus hakeutua saman verkkopalvelun kautta myös aikuiskoulutukseen. Tavoitteena on, että aikuisopiskelija löytää sopivan koulutuksen entistä helpommin ja palvelu helpottaa koulutuksen järjestäjän työtä. Aikuiskoulutuksen hakupalvelu -projekti on esiselvitysvaiheessa, mikä valmistuneen vielä kevään 2012 aikana. Esiselvityksen tärkeä tehtävä on kartoittaa aikuiskoulutukseen hakeutumisen tarpeita ja tavoitetilaa palveluille ja järjestelmän tietosisällöille. Aikuiskoulutuksen osalta suunnitelmassa on tuoda järjestelmään aikuisten ammatillinen lisäkoulutus ei-tutkintotavoitteisen koulutuksen osalta. Esiselvityksen perusteella päätetään, mitä aikuiskoulutusta koskevia toiminallisuuksia palvelut tulevat sisältämään. Kattaako järjestelmä ainoastaan hakupal-

velun vai onko mukana myös osaamisen kartuttamista ja henkilökohtaistamista koskevia palveluja. Nämä ratkaisut ovat koulutustilimallin rakentamisen näkökulmasta tärkeitä.

Koulutustarjonnan osalta on linjattu, että mukaan tulee hakeutumispalveluiden osalta ammatillinen aikuiskoulutus, eli valtionosuusjärjestelmän piirissä oleva pitkäkestoinen ammatillinen aikuiskoulutus, samoin kuin ammatillisen puolen valmistava koulutus. Korkeakoulujen palveluihin ovat tulossa mukaan yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen koulutus ja ylemmät ammattikorkeakoulututkinnot. Myös kansanopistojen pitkien ohjelmien tuomista järjestelmän piiriin on keskusteltu. Toisaalta esimerkiksi avoimen yliopiston ja avoimen ammattikorkeakouluopintojen osalta järjestelmään tullee ainoastaan koulutustarjonta, eikä lainkaan hakeutumispalveluita. Koulutustilin käytön laajuudesta riippuen myös työvoimakoulutusten mukaan saaminen – ainakin tutkintotavoitteisen koulutuksen osalta – osaksi oppijan verkkopalveluita olisi erittäin tärkeää. Esiselvityksen jälkeen tulee määritellyksi järjestelmään tehtävät toiminnallisuudet. Järjestelmän on suunniteltu tulevan toteutukseen virkailijapalveluiden osalta huhtikuussa 2014. Koulutustilin ja koulutustarjonnan vertailtavuuden näkökulmasta tavoitteena tulisi pitää, että palveluun keskitettäisiin aikuiskoulutus mahdollisimman laajasti ja kattavasti.

SADe-hankkeessa laadunvarmistukseen liittyvistä toiminnallisuuksista on keskusteltu runsaasti. Jo koulutustarjonnan näkyville saattaminen kattavasti voidaan nähdä osana laadun parantamista. Tältä osin hanke palvelee hyvin koulutustilin onnistunutta käyttöä. Kysyntälähtöisyyden perusedellytyksiin voitaneen laskea koulutustarjonnan löytäminen nykyistä keskitetymin. Koulutustilien näkökulmasta haaste on, jos järjestelmään ei saada mukaan kaikkea tilimallin piiriin kuuluvaa koulutustarjontaa.

Osana opintopolkupalvelua esillä on ollut myös facebook-integraation kehittäminen, minkä kautta mahdollistuisi esimerkiksi sosiaalisen median hyväksikäyttö yhtenä välineenä laadunvarmistuksessa. Sosiaalinen media ja vertaisarviointi voi kuitenkin parhaimmillaankin vain täydentää muita laadunvarmistuksen ulottuvuuksia.

TEMin sähköiset ohjaus- ja neuvontapalvelut ovat kehittyneet vähitellen 80-luvulta lähtien. Silloin tehdyn linjauksen mukaan kehitettiin ensin tietopalveluja (TIEPA –järjestelmän koulutus, ammatti- ja viitetietokantoja). Myöhemmässä vaiheessa kehitettiin myös sähköisiä ammatinvalinta- ja urasuunnittelupalveluja. Sähköisten palveluiden yleistyttyä ne ovat tulleet yhä vahvemmin ohjauspalveluiden kanavaksi. Koulutuksen ja ammattien välisten yhteyksien rakentaminen tietojärjestelmiin on osoittautunut erittäin haasteelliseksi, koska tutkinnot ja työelämän ammatit ja työtehtävät eivät kaikin osin vastaa toisiaan. TEM ja OPH tekevät yhteistyötä Oppijan palvelukokonaisuudessa, jotta koulutusten ja ammattien kytkentää saataisiin kehitettyä koulutukseen hakeutujaa paremmin tulevaksi. Nämä palvelut ovat keskeisiä myös ohjaustyötä tekeville ammattilaisille.

Lyhytkestoisen koulutuksen koulutusrekistereitä on pyritty rakentamaan ennenkin sekä kansallisina hankkeina, koulutusalaakohtaisina että paikallisen koulutustarjonnan kokoaavana. Esimerkiksi Tieke on ylläpitänyt Aiko-tietopankkia, joka on toiminut jo verkossa jonkin aikaa kurssihaku.fi palveluna. Tietopankki ”hyvä” esimerkki siitä, kuinka vaikeaa on koota lyhytkestoista koulutusta kattavasti yhteen portaaliin. Kattavakaan valtiollinen koulutusportaali ei toisaalta voi koskaan korvata kaupallisia koulutusportaaleja. Tämä siksi, että koulutuksen tarjoajien on markkinoitava koulutustaan monessa paikassa, jotta ne saadaan potentiaalisten käyttäjien näkyville. Jos valtiollinen portaali on pakollinen, niin sen oltava teknisesti ja visuaalisesti kilpailukykyinen, ja sen on päivitettävä tietojaan ja ilmettään säännöllisesti.

SADe- hankkeen järjestelmäarkkitehtuurin peruseriaatteet ja tavoitteet palvelevat hyvin tilimallin tavoitteita. Toimintalähtöiset palvelut sekä kansalaisten ja koulutuksen



järjestäjien yhteiset käyttäjäkokemukset ovat hyvä lähtökohta toimivan ja käytännön ohjaustyötä palvelevan järjestelmän kehittämistyölle. Käyttäjälle tulisi aueta yhden käyttöliittymän kautta pääsy kaikkiin palvelukokonaisuuden palveluihin. Prosessin ollessa vielä selvästi keskeneräinen tarjoutuu toisaalta mahdollisuus päästä vaikuttamaan ratkaisuihin, jotta ne palvelisivat mahdollisen tilimallin käyttäjiä. Aikuiskoulutusta koskevan kehitystyön keskeneräisyyden vuoksi on mahdotonta vielä tässä vaiheessa arvioida järjestelmän mahdollisuuksia tukea tilimallin keskeisiä tavoitteita.

Tilimallin toiminnallinen yhteys SAdE-hankkeeseen voisi olla myös käyttöliittymän rakentaminen. Tämä voisi olla esimerkiksi merkintä, josta näkisi mihin koulutukseen tilillä olevaa rahaa voisi käyttää. Tämänkaltaisten toiminallisuuksien näkökulmasta on ongelmallista, mikäli aikuis- ja täydennyskoulutustarjonnasta SAdE-hankkeen kautta näkyviin tulisi vain osa tilimallin käytön piirissä olevasta aikuiskoulutuksesta.

Toiminnallisesti tärkeä ja kiinnostava yksityiskohta SAdE-hankkeessa on myös järjestelmän varautuminen siihen, että sen kautta voidaan ilmaista esimerkiksi koulutuksen hinta. Paikan vastaanottamisen yhteydessä voi suorittaa myös maksun. Mahdollisten koulutustilien suunnittelun yhteydessä tulisi tällaiset toiminnalliset yhteydet ehdottomasti käyttää hyväksi. Tilin ja portaalin yhteiskäyttö edellyttäisi kyllä tietojen tietynlaista yhteensopivuutta sekä vahvaa sähköistä tunnistamista. Tilimallin luomisessa voisi joka tapauksessa hyödyntää SAdE –hankkeessa luotuja komponentteja, jolloin toteutusta ei tarvitsisi tehdä alusta lähtien.

Tilimallin näkökulmasta kehitteillä olevien tietojärjestelmien merkityksen ratkaisee osin tilin käyttöön oikeuttavan koulutuksen määrittely, ja toisaalta tietojärjestelmissä tehtävät ratkaisut. Juuri tällä hetkellä kehittämistyön keskeneräisyys luo mahdollisuudet vaikuttaa järjestelmään. Joka tapauksessa näyttää selvältä, että tilimallin kehittämistyössä koulutustarjonnan selkiyttämiseen, haku- ja hakeutumispalveluihin, maksamiseen ja myös somepohjaiseen vertaisarvioinnin toteuttamiseen nyt kehitteillä olevat verkkoratkaisut ovat keskeinen pohja. SAdE-hankkeen mahdollisuudet palvella mahdollisen tilimallin tavoitteita liittyvät kiinteästi siihen, kuinka kattavasti palvelusta löytyy tilimallin piirissä oleva koulutus, ja millaisia palveluja näihin koulutuksiin on kytketty. Erityisen keskeisiä ovat henkilökohtaistamiseen ja osaamisen karttumisen rekisteröintiin liittyvät palvelut. Sähköiset palvelut koituvat yleensä yksittäisen kansalaisen hyödyksi vasta, kun ammattilaiset käyttävät niitä ohjaustyössään. Tämän vuoksi kehittämistyössä käyttäjälähtöisyys on äärimmäisen kriittinen osatekijä, ja ratkaisee pitkälti niiden käytettävyyden tulevaisuudessa. Tähän SAdE-hankkeen kehittämistyössä on kiinnitetty runsaasti huomiota.

## 9 Kansalaisille tarjottavat tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelut

### 9.1 Nykytilan haasteet

Tilinkäyttöön niveltyvien, kansalaisille tarjottavien tieto-, neuvonta-, ja ohjauspalveluiden merkitystä selvitystyössä ja sen keskeisissä johtopäätöksissä on vaikea liioitella. Ohjauksen merkitys kantavana pilarina koulujärjestelmässämme sekä osana elinikäistä oppimista tunnustetaan yleisesti. Erityinen merkitys ohjauspalveluilla voi nähdä olevan tilimallia täydentävänä palveluna, jotta kysyntälähtöisyys voisi edes osittain toteutua. Koulutuksessa aliedustetuille ryhmille ohjausjärjestelmän toimivuus on kynnyskysymys, jotta tilimallin tavoitteet voisivat toteutua. Ellei ohjaus- ja neuvontajärjestelmää kyetä rakentamaan uskottavasti, koulutustilit voivat johtaa aikuiskoulutuksen epätasaisen jakautumisen voimistumiseen entisestään. Kaiken kaikkiaan monimuotoiset koulutus- ja urapolut tekevät sen, että myös siirtymät työmarkkinoilla yksilöllistyvät, mikä edellyttää nykyistä enemmän ura- ja opinto-ohjaukselta. Tilimallin rakentamisessa ohjauspalveluilla tulee olla keskeinen rooli sekä osana rahoitusta että muiden toiminnallisuuksien luomisessa.

Suomessa opinto-ohjausta ja oppilaanohjausta toteutetaan ja kehitetään Euroopan unionin elinikäisen ohjauksen viitekehyksestä käsin. Ohjauksella tarkoitetaan tällöin hyvin erilaisia ja eri toimijoiden tarjoamia palveluita. Ohjausta ovat muun muassa: opinto-ohjaus, ammatinvalinnanohjaus, päätöksenteko- ja urahallintataitojen opettaminen, arviointi, opastus, neuvottelu ja suositaminen. Ohjaus- ja neuvontapalvelujen kehittämisen keskiössä on eri elämäntilanteessa olevan nuoren tai aikuisen ohjauksellinen tukeminen. Tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluilla tarkoitetaan verkostomaisena eri hallinnonalojen yhteistyönä tuotettua palvelukokonaisuutta, joka on suunnattu kaikille koulutus- ja uranvalintatilanteessa oleville henkilöille sekä yritysasiakkaille henkilöstön osaamisen kehittämiseksi.

Elinikäisen ohjauksen asiat ja ohjauksen kehittäminen kuuluvat sekä opetus- ja kulttuuriministeriön että työ- ja elinkeinoministeriön vastuualueille. Opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulla ovat mm rahoitukseen ja koulutusjärjestelmiin liittyvät asiat, samoin nuorisotoimeen kuuluvat asiat. Hallitusohjelman linjaus asettaa tavoitteeksi keskitetyn ratkaisun alueelliselle ohjaukselle: *”elinikäisen oppimisen tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelut ovat tarjolla kaikille yhden luukun periaatteen mukaisesti”*. ELY-keskukselle on nyt OKM: kanssa tehtyjen toiminnallisten tulossopimusten kautta annettu kansallisena viranomaistahona elinikäisen ohjauksen tehtävä: *”ELY-keskus kehittää alueellaan elinikäisen ohjaukseen liittyviä tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluja. Tavoitteena on parantaa ohjaukseen liittyvää osaamista eri hallinnonaloilla”*.

Ohjauksen kehittämisessä on tapahtunut viime vuosina paljon sekä työ- että opetushallinnossa. Ohjausta koskevia koulutuspoliittisia linjauksia on tehty paljon, ja kehittämishankkeita on ollut ja on meneillään runsaasti. Työtä koordinoi elinikäisen ohjauksen ohjaus- ja yhteistyöryhmä. Ryhmä luovutti laatimansa ehdotuksen Elinikäisen ohjauksen kehittämisen strategiseksi tavoitteiksi keväällä 2011. Strategia käsittää kaikkien kouluasteiden ja -muotojen sekä työ- ja elinkeinohallinnon ja työelämän tarjoamat tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelut elinikäisen opiskelun ja oppimisen näkökulmasta. Työn yhteydessä kartoitettiin eri tavoin nykyjärjestelmässä olevia ohjauspalveluiden haasteita. Niitä löytyi runsaasti. Erityisen ongelmallinen alue selvityksen perusteella on työssä olevien aikuisten mahdollisuuteen saada tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluja. Työelämässä oleville tarjottavat ohjauspalvelut ovat hajanaisia ja riittämättömiä. Ohjaus- ja neuvonta ovat usein kuitenkin välttämättömiä tarkoituksenmukaista koulutusratkaisujen tekemiselle.

Ohjauspalveluiden kriittinen rooli aikuiskoulutuksen rahoituksen uudistamisessa tunnistettiin myös AKKU-uudistuksen yhteydessä. Rahoitusjaoston loppuraportissa todetaan jaoston näkemyksenä, että aikuisopiskelun osuvuutta ja tehokkuutta parantava tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelut tulee järjestää kaikkien saataville. Ryhmä näkee, että verkko- ja ohjauspalvelut eivät yksinään riitä vaan niiden rinnalle tarvitaan *ennen* koulutuksen aloittamista osaamistarpeita ja soveltuvia järjestelyjä analysoivaa suunnittelua. Palveluja tarvitaan torjumaan epätarkoituksenmukainen koulutukseen hakeutuminen sekä tehostamaan aika- ja koulutusresurssien käyttöä.

Ryhmä esittää vastuulliseksi tahoksi TE-toimistoja, joskin niiden tulisi tehdä yhteistyötä koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen kanssa. Toimiva kokonaisuus edellyttäisi jaoston näkemyksen mukaan, että kaikissa aikuiskoulutusta tarjoavissa oppilaitoksissa ja korkeakouluissa olisi aikuisopiskelijalle soveltuvat ohjauspalvelut sekä aiemman osaamisen tunnustamisen menettelyt. (Rahoitusjaoston loppuraportti, 2008). Tietoa tarjolla olevista palveluista ei ole tällä hetkellä helposti saatavilla ja verkossa oleva tieto on vaikeasti löydettävissä. Sivustojen suunnittelu ja toteutus on usein organisaatiolähtöistä, minkä vuoksi ne ovat käyttäjän kannalta vaikeaselkoisia ja heikosti hyödynnettäviä. Selvityksen perusteella myöskään tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden saatavuuteen, riittävyyteen tai vaikuttavuuteen ei olla tyytyväisiä. (OKM, 2011:15, 24). Meneillään oleva selvitystyö tukee näitä havaintoja.

Työ- ja elinkeinotoimistot eli TE-toimistot toimivat ELY-keskusten Elinkeinot-vastuualueen alla. ELYt ohjaavat TE-toimistoja. Karkeasti ottaen voidaan sanoa, että julkishallinnossa ohjaus- ja neuvontapalveluja sekä uraohjausta aikuisille tarjoavat oppilaitokset ja TE-toimistot. TEMissä on parhaillaan käynnissä laaja TE-palveluiden uudistamishanke<sup>15</sup>. Tulevaisuudessa eri palvelulinjojen virkailijat erikoistuvat työnvälitys- ja yrityspalveluun, ohjaukselliseen palveluun tai työllistymistä tukeviin palveluihin.

TE-toimistoilla on alueellisesti hyvin keskeinen rooli elinikäisen ohjauksen toimijana ja käytännön toteuttajana. Tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita annetaan asiakkaille monenlaisissa asiakastilanteissa. Tämä asettaa omat haasteensa niin TE-toimiston virkailijoiden osaamisen kuin ohjauskoulutuksenkin kehittämiselle. Useimmilla ELY-keskuksilla ei tällä hetkellä ole riittäviä taloudellisia eikä henkilöstöresursseja huolehtia ohjaushenkilöstön osaamisen parantamisesta. ELY-keskusten ETOK (elinkeinot, työ, osaaminen ja kulttuuri) -vastuualueen kokonaishenkilöresurssit ovat vähentyneet merkittävästi koko 2000-luvun. Myös tammikuussa 2012 tehty kysely (Pudas, 2012) ELY-keskuksille kertoo karua kieltään ELY:n resurssitilanteesta ja mahdollisuuksista hoitaa elinikäisen ohjauksen tehtäväänsä. Tilanne

15 Myös TE-toimistoverkkoa kehitetään siten, että vuodesta 2013 eteenpäin yhden ELY-keskuksen alueella toimii enää yksi TE-toimisto, tosin sen alla voi olla useampia toimipisteitä.

monien uudistusten jälkeen on epäselvä eikä ohjausta ole välttämättä nimetty kenenkään tehtäväksi. Tehtävään saattaa olla käytettävissä alle puoli tai ei yhtään henkilötyövuotta. Suurin osa kyselyyn vastanneista ELY-keskuksista tekee ainakin jonkinlaista yhteistyötä aluehallintoviraston kanssa ohjaushenkilöstön täydennyskoulutusasioissa. Tehtäviä on myös hoidettu Opin ovi -hankkeen rahoilla, ja rahoituksen päättymisen jälkeen tilanne on avoin.

Vastaava kehitys voidaan havaita myös nykymuotoisten TE-toimistojen henkilöresursien kehityksessä. TE-toimistojen henkilöstö on käynyt lyhyessä ajassa läpi kaksi organisaatiomuutosta, ja viime vuosien aikana myös päätoimisesti tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluja henkilöasiakkaille antavien virkailijoiden määrä TE-toimistoissa on vähentynyt koko maassa. Vähennyksen arvioidaan olevan noin 20 %. (Pudas 2012).

Osa ohjaus- ja neuvontapalveluiden kehittämistyöstä on viime vuosina tehty ESR-hankerahoituksella. Lisärahoitus on mahdollistanut lisäpanostukset järjestelmien kehittämiseen, mutta toisaalta se on lisännyt tarvetta kehittämistyön koordinointiin. Tärkein näistä hankkeista on Osuvuutta ja kysyntälähtöisyyttä aikuisopiskeluun tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittämisohjelmalla (OKATNO), joka on vuonna 2008 käynnistynyt ESR-osarahoitteinen valtakunnallinen kehittämisohjelma. Kansallisella tasolla kehittämisohjelmasta vastaavat yhdessä työ- ja elinkeino- ja opetus- ja kulttuuriministeriö. Osa osahankkeista onkin eri syiden vuoksi loppunut, kuten OKATNO:n alahanke NUOVE (ohjaus- ja neuvontapalveluiden kehittämisohjelma), mikä päättyi 2011. Hankkeessa kehitettiin muun muassa sähköisiä palveluja.

Opin ovi-kehittämisohjelmassa on toteutettu aikuisohjauskoulutusta järjestäviä projekteja: Erkkeri, Studio, TE-Erkkeri, Osaava ohjaus ja Opinverkko. Opin ovi- koostuu alueellista osaprojekteista, joita hallinnoivat ja rahoittavat pääsääntöisesti ELY-keskukset. Hankkeessa on järjestetty koulutusta eri organisaatioissa – myös yrityksissä – toimiville aikuisohjaajille ja aikuiskouluttajille sekä niiksi aikoville. Projekteissa toteutettujen ja tulossa olevien koulutusten teemat ovat hyvin monipuolisia aikuisten ohjauksen perusteista ja osaamisen tunnistamisesta aina erilaisen oppijan kohtaamiseen, työelämäyhteistyöhön ja monikulttuuriseen ohjaukseen. Hankkeilla on ollut merkittävä rooli ohjausosaamisen lisääjänä.

Jyväskylän yliopistolla on ollut valtakunnallisena erityistehtävänä koota ja tuottaa tutkimusta ohjauksen järjestämisestä koskevan päätöksenteon tueksi. Vuonna 2006 perustettiin yliopiston rehtorin päätöksellä valtakunnallinen ohjausalan osaamiskeskus, VOKES. Syksyn 2011 ja kevään 2012 aikana etsittiin ELY-keskuksista pilotteja kehittämään elinikäistä ohjausta. Vain muutama ELY-keskus on ilmoittanut lähtevänsä mukaan, mikä on erittäin huolestuttavaa. Työssä olisi tarkoitus keskittyä ohjaushenkilöstön koulutuksen.

Toiminnan levittäminen aidosti kansalliseksi on kohdannut kuitenkin vakavia haasteita. Opin ovi -hanketta on rahoitettu ESR-rahoitusohjelmasta, jonka rahoitus päättyy nykyisen EU:n rakennerahoituskauden päättyessä vuoden 2013 lopussa. Kansallisen koordinaation, kehittämistoiminnan, puhumattakaan todellisten ohjauspalveluiden saatavuus näyttää olevan 2013 jälkeen entistäkin huonompi ellei tilannetta korjata kansallisin varoin. Aivan keskeisessä roolissa ohjauksen kehittämisessä on alueellinen, moniammatillinen yhteistyö ja koordinaatio. Vastuu tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden saatavuudesta voidaan selvitystyön perusteella osoittaa ELY-keskuksille tai TE-toimistoille vain, mikäli ne olennaisesti uudelleen suuntaavan resursseja tähän työhön.

## 9.2 TNO-palvelut ja koulutustilit

Yksilön itseohjautuvuuden ja kysyntälähtöisyyden liiallinen korostuminen voi olla myös ongelmallista. Yksilöt toimivat ja muodostavat käsityksiään itsestään ja tarpeistaan aina

suhteessa muihin ihmisiin. Yksilöiden väliset erot saada ja vertailla tietoa koulutuksellisista mahdollisuuksista ja vaihtoehtoista vaihtelevat runsaasti sekä yksilöiden välillä että yksittäisen yksilön työ- ja elämänhistorian aikana. Myös omaan kokemukseen omista mahdollisuuksista vaikuttaa moni asia yksilöhistoriassa.

Selvitystyö on vahvistanut yksiselitteisesti käsitystä siitä, että yksilö tarvitsee ohjausta ja tukea tunnistaakseen omat koulutustarpeensa ja suunnatakseen koulutustavoitteensa realistisesti sekä ura- että muiden tavoitteiden osalta. Tässä korostuu myös ohjaajan ammattitaito ja -etiikka. Ohjauksen korostuessa nousee esille kysymys myös yksilön kysynnän ja tarpeen tunnistamisesta. Jos ohjausta olisikin tarjolla, millaisen prosessin kautta määräytyy käsitys siitä, mikä on hyvää ja tarkoituksenmukaista koulutusta kenellekin.

Kysyntälähtöisyyden voi katsoa myös olevan kansainvälisten kokemusten valossa osittain ristiriitaisia aliedustettujen ryhmien aseman parantamisen kanssa. Ohjaus nostaa esiin kysymyksen tietoon liittyvästä vallankäytöstä, mikä on keskeinen näkökulma yksilöiden kysyntälähtöisyyden tukemisessa. Erityisesti silloin kun kysymys on alhaisen pohjakoulutuksen omaavista henkilöistä, on huolehdittava siitä, että esitetyt keinot lisäävät koulutusmotivaatiota ja kokemusta mahdollisuudesta itsenäiseen päätöksentekoon (OKM, 2003:25, 11). Yhtenä osana ohjauspalveluiden kehittämistä, tilimallin tulisi erityisesti kannustaa koulutuksen tarjoajia toimimaan yhteistyössä niiden järjestöjen tai yhdistysten kanssa, jotka muutoinkin kokoavat koulutuksesta ulkopuolelle jääviä ryhmiä. Tällaisen työn merkityksestä uusien kohderyhmien tavoittamisessa koulutukseen on näyttöä vapaan sivistystyön piiristä sekä opintoasetelityöstä että suuntaviivaopintojen toteuttamisen yhteydestä.

Toisaalta myös korkeakoulutettujen osalta ohjaus- ja neuvontapalveluiden kehittämisen tarve on viime vuosina tunnistettu. Korkeasti koulutettujen palveluiden haasteet on liitetty korkeakoulutettujen kasvaneeseen lukumäärään, aiempaa suurempaan heterogeenisyyteen sekä korkeasti koulutettujen työpaikkojen keskittymiseen tietyille maantieteellisille alueille. Korkeasti koulutetut sijoittuvat usein yhteiskunnassa myös uusiin työtehtäviin, joissa ei ole pitkää ammattikuntahistoriaa eikä vakiintuneen ammattikunnan sosiaalista asemaa ja yleistä käsitystä tehtävän sisällöstä. Myös työnteon tavat ja tulonmuodostus ovat monimuotoistuneet. Yksittäisen ihmisen toimeentulo ei tule enää välttämättä yhdestä lähteestä, vaan toimeentulo palkansaajana, freelancerina tai yrittäjänä voi koostua useista erilaisista osista. Korkeakoulutetut myös vaihtavat työtehtäviä, työnantajia ja alaa, jopa ura-entistä useammin. Heidän työnsä eivät ole kaikilta osin samalla lailla aikaan ja paikkaan sidottuja kuin aiemmin. (TEM, Korkeasti koulutetut työryhmän loppuraportti, 2011, 4; Lehtinen ym. 2012).

Ohjaus voidaan karkeasti jakaa ura- ja opinto-ohjaukseen, jotka molemmat vaativat omanlaistaan osaamista ja tietoa ohjaajalta. Yhteydestä riippuen ohjausta voi toki jaotella vielä hienosyisemminkin, kuten oppilaanohjaus, opinto-ohjaus, ammatinvalinnanohjaus, neuvonta, valmennus, tutorointi ja mentorointi (OKM, 2011: 11.). Erityisesti nuorten kohdalla ura- ja opinto-ohjauksen ohjausmuotojen integrointi oppilaitoksissa on nähtävä hyvänä, kun nuori tekee opintojaan koskevia valintoja uravaihtoehtoja vasten punnitellen. Eri ohjausmuotojen väliset erot on tunnistettava myös tilimallin kehittämistyössä. Vuonna 2010 voimaan tullut lakimuutos omaehtoisen opiskelun mahdollistamisesta työtömyysturvalla on lisännyt ohjauspalveluiden tarvetta TE-hallinnossa entisestään. Tämä on hyvä esimerkki siitä, että valinnanvapaus ja uudet mahdollisuudet luovat aina myös ohjauspalveluiden tarpeita.

Ohjauksen merkitys korostui niin voimakkaasti, että olisi vakavasti harkittava tilin käytön avaamista myös tuotteistetuille ohjauspalveluiden ostamiselle. Ohjauksesta voisi muodostaa esimerkiksi 1–3 kerran ohjauskokonaisuuden. Ohjaustuotteen osto voisi olla jopa

pakollinen aloitus koko tilin käytölle. Tällaisessa tapauksessa ohjauspalveluiden riippumattomuuden säilyttäminen koulutuksentarjoajista on tärkeää. Eli ohjauksen tulisi todella tukea yksilön kehittämistarpeita, ja/tai pitkän aikavälin työllistävyyden turvaamista. Ohjauspalveluiden liittäminen tilillä ostettaviin tuotteisiin voisi tuoda mukanaan ohjauksen arvostuksen nousua, ohjauksen tuotekehitystyötä, vastuiden selkiyttämistä sekä institutiotalisoimista. Ohjaustoiminnan kehittämisessä tilin käytön rajaukset ovat olennaisia.

### **9.3 Ohjauspalveluiden vastuutaho**

Tilimallin toimivuuden näkökulmasta merkittävää on tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden vastuiden määrittäminen. Tällä hetkellä ei ole olemassa aikuisille tarkoitettua yhteistä neuvontaorganisaatiota. Merkittävää kehittämistyössä on viranomaisyhteistyö ja verkostona toteutetut palvelut. Työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto) vastuulla on muodollisesti palvella kaikkia työnhakijoita - työssä olevia, työttömiä ja työelämäänsä tulossa olevia. TE-toimistojen palveluvalikoimaan tulee myös tulevaisuudessa kuulumaan laajalti osaamisen kehittämiseen ja urapalveluihin liittyviä palveluja ja tuotteita. TE-toimistojen palveluista säännellään laissa ja sen nojalla annetuissa asetuksissa (laki julkisista työvoimapalveluista), ja TEMissä on parhaillaan käynnissä palveluita, ja niiden tuottamistapaa koskeva uudistustyö. Määriteltiin vastuutahot millä tavoin hyvänsä, tärkeintä tilimallin toimivuuden näkökulmasta on ammattitaitoisten tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden todellinen saatavuus.

TE-toimistot palvelevat sekä yksittäisiä ihmisiä että yrityksiä ja muita työnantajia, ja tulevaisuudessa on tavoitteena edelleen vahvistaa työnantajille suunnattuja palveluita. ELY-keskuksilla ja TE-toimistoilla on tällä hetkellä sisällöltään päällekkäisiä palveluja, mikä vaikeuttaa kokonaisuuden hahmottamista. Yksilöpalveluiden osalta tavoitteena on vahvistaa työn ohjauksellisuutta erotuksena tieto- ja neuvontapalvelusta. Yksilön kysyntä- lähtöisyyden tukeminen edellyttäisi tietopalveluiden lisäksi tosiasiallisesti tarjolla olevaa ja ammattitaitoista ammatinvalinta- ja uraohjausta, mikä tukisi yksilöitä ammatinvalinnassa, ammatillisessa kehitymisessä, työelämään sijoittumisessa ja elinikäisessä oppimisessa. Ohjauspalvelulla autetaan yksilöä työstämään hänen itse esiin nostamia kysymyksiä ja ongelmia. Tällainen työ vaatii laaja-alaista tietämystä paitsi ohjaamisesta, myös työmarkkinoista, koulutusjärjestelmästä ja eri koulutuksista.

Ohjaustoiminnalle on osoitettava alueellinen vastuutaho, jonka on oltava myös riippumaton kaikista yksittäisistä koulutuksenjärjestäjistä. Vastuutaho voisi vaihdella alueittain, keskeisintä on vastuutahon määrittäminen ja yhteistyövelvoite alueen muiden toimijoiden kanssa.

### *III Tiivistelmä ja keskeisiä johtopäätöksiä*

Yksilölliset koulutustilit ovat aikuiskoulutuksen rahoituksen väline, josta Suomessa on keskusteltu verrattain vähän. Tilien perusajatuksessa ja tavoitteissa on muista uudistuksista tuttuja piirteitä. Yksilöiden osaamisen kehittämistarpeiden ja oman päätöksenteon painottaminen kehittämistyön lähtökohtana erottaa koulutustilit viimeaikaisista aikuiskoulutuksen uudistuksista. Tärkein ero on koulutustilien perusajatus, eli tapa rahoittaa koulutuksenjärjestäjiä osittain yksilöiden kautta kulkevalla rahalla. Koulutuksen tasaisempi jakautuminen aikuisväestön keskuudessa on ollut tavoitteena monessa uudistuksessa. Myös koulutustileissä koulutuksellisen tasa-arvon lisääminen on keskeinen tavoite, mutta tilien avulla pyritään vaikuttamaan myös koulutustarjonnan laatuun ja määrään yksilöiden kysynnän kautta.

Selvitystyön lähtökohtana oli hallitusohjelmassa esitetty poliittinen tavoite selvittää mahdollisuutta perustaa kansalaisille henkilökohtaiset koulutustilit. Tästä lähtökohdasta käsin analysoidaan mikä koulutustilien rooli voisi olla suomalaisessa aikuiskoulutuksen järjestelmässä ja millaisella mallilla olisi mahdollista saavuttaa asetetut poliittiset tavoitteet. Selvitystyön tavoitteena oli jäsentää aikuiskoulutuksen rahoituksessa havaittuja ongelmia suhteessa tilimallille asetettuihin tavoitteisiin. Samoin pyrittiin selvittämään, voisiko tilimalli osaltaan olla vastaus esitettyihin ongelmiin. "Koulutustili" käsite ei ole yksiselitteinen vaan sen alla eri maissa toteutetut mallit ja kokeilut poikkeavat toisistaan.

Selvityksessä havaittiin, että aikuiskoulutuksen tämänhetkinen rahoitusjärjestelmä on hajanainen. Toisaalta se tukee laajaa ja monipuolista järjestäjäverkkoa ja on sen ansiosta otollinen kasvualusta monipuoliselle koulutustarjonnalle. Hajanaisuus johtuu siitä, että aikuiskoulutusta järjestetään ja rahoitetaan osana kutakin koulutusmuotoa, eikä kaikissa koulutusmuodoissa ole erotettu aikuisten ja nuorten koulutusta. Näin ollen aikuiskoulutukseen käytettävää julkista rahoitusta ei voida edes yksiselitteisesti erottaa muusta koulutuksen rahoituksesta. Hakijalle tärkeää on koulutustarjonnan vertailtavuus, eikä koulutuksenjärjestäjän rahoitus ole yleensä merkittävä asia opiskelijalle. Aikuiskoulutuksen rahoitus ja sen suhde erilaisiin koulutuksenjärjestäjiin on ongelma silloin, kun aikuiskoulutuksen rahoitusjärjestelmää pyritään uudistamaan kokonaisuutena - kuten koulutustiliuudistuksessa on tarkoitus tehdä.

Rahoitusjärjestelmän hajanaisuus aiheuttaa kuitenkin sen, että nykyjärjestelmässä yksilön ei ole aina helppoa arvioida itselleen edullisinta tapaa hankkia tietty koulutus. Työmarkkina-asema, asuinpaikka ja toimiala sekä työnantajan ja omat taidot hankkia tietoa vaikuttavat siihen, millaiset mahdollisuudet yksilöllä on saada koulutusta ilmaiseksi tai minkä hinnan hän joutuu siitä maksamaan. Keskeinen ongelma ovat työelämässä olevien tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden puutteet.

Selvitystyössä haluttiin kansainvälisiin malleihin tutustumalla selvittää, millaisiin ongelmiin koulutustilillä oli haettu ratkaisua muissa maissa ja kuinka tavoitteet olivat toteutuneet. Selvitystyöllä haettiin vastausta siihen, onko Suomessa sellaisia aikuiskoulutukseen liittyviä ongelmia, jotka muissa maissa on ratkaistu koulutustilien avulla. Selvitystyö osoitti, että eräät niistä keskeisistä ongelmista, joita muissa maissa on pyritty ratkaisemaan koulutustilien avulla, eivät ole erityisen vakavia ongelmia suomalaisessa aikuiskoulutusjärjestelmässä. Erityisesti tämä havainto perustuu siihen, että koulutusmaksut eivät ole kovin merkittävä este koulutuksessa aliedustettujen ryhmien osallistumiselle, koska julkisella rahoituksella tuettua aikuiskoulutusta on runsaasti tarjolla. Toisaalta käytössä ei ole tutkimustietoa siitä, muodostavatko koulutusmaksut tällä hetkellä esteitä opiskelulle. Alusta asti oli kuitenkin selvää, että koulutustilin on istuttava saumattomasti suomalaiseen (aikuiskoulutus- ja yhteiskuntapoliittiseen kokonaisuuteen ja olemassa oleviin järjestelmiin).

Jos tavoitteena on pelkästään edistää aliedustettujen ryhmien osallistumista aikuiskoulutukseen, monet muut toimintamallit olisivat todennäköisesti, ainakin lyhyellä aikavälillä, koulutustilimallia parempia. Kansainvälisten ja kotimaisten kokemusten perusteella esimerkiksi erilaiset yhteisölliset osaamisen edistämiseen tähtäävät toimenpiteet ja koulutuksesta syrjäytyneiden aktiivinen hakeminen ja tukeminen (esim NOSTE-ohjelma) ovat toimivia.

Kansalaisten henkilökohtaisten koulutustilien tavoite on myös vahvistaa yksilöiden koulutuskysyntää ja vahvistaa näin heidän toimijuuttaan elinikäisen oppimisen prosessissa. Suomen aikuiskoulutuksen viimeiset uudistukset ovat kohdistuneet koulutuksen tarjontaan. Järjestelmään ei ole tuotu juuri lainkaan sellaisia elementtejä, jotka lisääisivät suoraan yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa koulutuksen tarjontaan. Koulutustarjonnan kehittämisessä on ollut paljon tämän uudistuksen kanssa samanlaisia tavoitteita, mutta uudistukset on toteutettu pääosin vaikuttamalla koulutuksenjärjestäjiin rahoitus- ja ohjausjärjestelmän keinoin.

Selvityshenkilöt toteavatkin, että aikuiskoulutuksen rahoituksessa olisi perusteltua kokeilla yksilön kysyntälähtöisyyttä vahvasti tukevaa uudistusta, jotta sen mahdollisuuksia koulutustarjonnan kehittämisessä voitaisiin arvioida. Selvityshenkilöt näkevät, että yksilöllisten koulutustilien perustaminen olisi merkittävä symbolinen askel. Se vahvistaisi yksilön toiveista nousevaa koulutuksen kysyntälähtöisyyttä ja loisi uudenlaista ajattelutapaa koulutuksen kysynnän ja tarjonnan suhteesta. Samalla se voisi osaltaan vahvistaa kansalaisten vastuunottoa omasta elinikäisestä oppimisestaan. Toisaalta yksilöiden kysynnän ja markkinaperiaatteiden painottamisen kääntöpuolena voi olla koulutustarjonnan viihteellistyminen ja pinnallistuminen.

Selvityshenkilöt katsovat, että toimivan koulutustilimallin ratkaisevin edellytys on käytettävissä olevien resurssien suhde priorisoituihin tavoitteisiin. On siis ratkaistava poliittisesti, kuinka suuri osa nykyisestä koulutuksenjärjestäjille menevästä rahoituksesta ollaan valmiita ohjaamaan koulutustilien kautta. Tavoitteet on priorisoitava: mitä enemmän tiliin sidotaan muita toimintoja, kuten laadunvarmistusta, koulutustarjonnan keskittämistä, koulutukseen hakeutumispalveluita tai ohjaus- ja neuvontapalveluita, sitä enemmän sen kehittämistyö vaatii resursseja perustamisvaiheessa.

#### **Yksilön kysyntälähtöisyyden tukeminen ja koulutuksellisen tasa-arvon lisääminen edellyttävät tilimallilta paljon**

Selvitystyössä havaittiin, että yksilön kysyntälähtöisyyden lisääminen ja koulutuksellisen tasa-arvon vahvistaminen vaativat koulutustilimallilta paljon. Osittain tavoitteet näyttäisivät myös olevan ristiriidassa keskenään. Jännitteen poistaminen edellyttäisi tilimallin lisäksi myös



muiden ohjaus- ja rahoitusjärjestelmien kehittämistä, jotta ne tukisivat tilimallin tavoitteita. Yksilön kysyntälähtöisyyden vahvistaminen ja koulutuksellisen tasa-arvon lisääntyminen aikuiskoulutuksessa edellyttävät vahvoja tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluja. Vastuu näiden palvelujen tarjoamisesta tulisi kohdentaa selkeästi. Työelämässä olevien neuvontapalvelut ovat hajanaisia ja riittämättömiä. Erityisen tärkeitä palvelut ovat koulutuksessa aliedustetuille ryhmille. TNO-palveluiden tason kehittäminen ja palveluiden todellinen saatavuus työelämässä oleville saattaisi olla jopa riittävä keino edistää useita koulutustileille asetettuja tavoitteita.

Selvitystyön perusteella on vaikea osoittaa, että yksilöiden henkilökohtaiset koulutustilit sinänsä voisivat lisätä koulutuksessa aliedustettujen ryhmien osallistumista koulutukseen. Koulutukseen hakeutumiseen vaikuttavat olennaisesti koulutuksen kustannukset, mutta myös toimeentulon järjestyminen ja yksilön luottamus koulutuksen myöhempään hyötyyn työelämässä sekä aiemmat opiskelukokemukset. Vaativimpien ryhmien osalta tilimalliin lisäksi tarvitaan aktiivisten tuki- ja ohjausmenetelmien kehittämistä. Riittävän suuri julkinen investointi yksilön koulutustilille tekisi yksilöstä koulutuksenjärjestäjälle tärkeän, ja kannustaisi etsivään työhön. Koulutuksenjärjestäjää on kannustettava tekemään etsivää työtä, tiedottamaan, antamaan ohjausta, kehittämään uusia koulutusmuotoja tai muita sellaisia toimenpiteitä, joiden avulla koulutukseen vähän osallistuvia saadaan koulutuksen piiriin.

Aliedustettujen ryhmien lisäksi koulutuksellisesti vaativia ryhmiä ovat myös kapeaa erityisosaamista kehittävät yksilöt, joiden kouluttaminen vaatii koulutuksenjärjestäjältä erityistä osaamista. Tällaiseen koulutukseen ei kohdistu välttämättä suurta kysyntää, mutta sen julkinen tarjonta voi olla kansallisen kilpailukyvyn tai yhteiskunnan toimivuuden näkökulmasta keskeistä. Yksilön kysyntälähtöisyyden korostaminen ei saa vaarantaa tällaisen koulutuksen tarjontaa. Koulutuksessa aliedustettujen ryhmä on kaiken kaikkiaan laaja ja sisäisesti heterogeeninen, eikä mikään yksittäinen toimintamalli riitä huolehtimaan tämän joukon osaamisen kehittämisestä. Julkinen rahoitus näille ryhmille on priorisoitava, koska julkisen talouden reunaehdot ovat tiukat. Tämän vuoksi myös koulutustilimallia voi tarkastella yhden yhtenäisen järjestelmän sijasta yleisempänä toimintaperiaatteena, jota voi soveltaa eri tavoin aikuiskoulutuksen eri osa-alueilla ja järjestelmän eri osissa.

### **Koulutustarjonnan kehittäminen**

Koulutustilien kehittämisen taustalla on oletus, että nykyinen aikuiskoulutustarjonta ei palvele riittävästi aikuisten erilaisia, yksilöllisiä tarpeita. Tavoitteena on siis muuttaa koulutustarjontaa siten, että saavutetaan parempi kysynnän ja tarjonnan kohtaaminen ja koulutusjärjestelmän ketteryys vastata uusiin koulutuksellisiin tarpeisiin. Välineenä on julkisen aikuiskoulutusrahoituksen ohjaaminen koulutuksenjärjestäjille yksilöiden kautta. Yksilöiden kysyntälähtöisyyden lisääminen aikuiskoulutuksessa tarkoittaa, että yksilöiden koulutustarpeet ohjaisivat koulutustarjonnan kehittymistä niin, että yhä useampi saisi tarpeitaan vastaavaa koulutusta.

Yksilöiden erilaisten tarpeiden merkityksen lisääminen aikuiskoulutustarjonnan suunnatamisessa sekä koulutuksellisen tasa-arvon vahvistaminen ovat yksilöille perustettavien koulutustilien keskeisimpiä tavoitteita. Tämänhetkisen koulutustarjonnan riittävyttä ja osuvuutta yksilöiden tarpeiden kanssa on erittäin vaikea arvioida. Asian selvittäminen edellyttäisi yksityiskohtaisempaa analyysiä siitä, millaisia kehittämistarpeita eri osapuolet näkevät koulutustarjonnassamme. Tämänhetkisen selvityksen perusteella on piirtynyt ristiriitainen kuva koulutustarjonnan kehittämisen tarpeista. Kehittämistarpeet jäävätkin selvitystyön perusteella vielä yksilöimättömiksi. Selvitystyössä ei myöskään päästy perehtymään riittävästi siihen, millä tavoin yksilöiden tarpeet välittyisivät koulutuksentarjoajille

sellaiseksi tiedoksi, että he pystyvät parantamaan koulutussuunnitteluaan pitkäjänteisesti. Kysymys liittyy läheisesti koulutustilien ja ennakoinnin väliseen suhteeseen.

Koulutustarjonnan kehittäminen liittyy moneen asiaan tilimallia suunniteltaessa. Koulutustarjonta on jo tällä hetkellä erittäin laajaa, sekä ammatillisen että harrastepohjaisten opintojen osalta. Opintojen räätälöinti riittänee joiltain osin kattamaan tarpeet koulutustarjonnan monipuolistamisesta. Tosin opintojen henkilökohtaistaminen, henkilökohtaiset opiskelusuunnitelmat, tietotekniikan käyttö opintojen suorittamisessa, joustavat suoritustamistavat sekä kehittyvät AHOT-menettelyt ovat jo pitkään tähänneet juuri opintojen yksilöllistämiseen ja yksilöllisten tarpeiden parempaan huomioon ottamiseen.

Tarjonnan kehittämiseen liittyy koulutustarjonnan vertailtavuuden parantaminen sähköisillä palveluilla, joissa koulutustarjonta olisi keskitetysti saatavilla ja vertailtavissa. Tämän tavoitteen saavuttamisessa keskeisellä sijalla on SAdE-hankkeen aikuiskoulutusta koskevien palveluiden kehittäminen. Erityisen keskeistä olisi, että järjestelmään saataisiin kaikki tilimallin piiriin kuuluva koulutustarjonta. Tilimallin tavoitteiden näkökulmasta keskeistä on myös, millä tavoin osaamisen kartuttamista ja henkilökohtaistamista palvelevat toiminnot otetaan käyttöön aikuiskoulutuksen osalta. Myös työvoimapolitiittisen koulutuksen mukaan saaminen koulutustarjontaan edistäisi tilimallin tavoitteita. Koulutustarjonnan vertailtavuutta on parannettu monin tavoin. Moninaisesta koulutuksentarjoajakentästä huolimatta esimerkiksi kaikki Suomessa annettava avoin yliopisto-opetus on löydettävissä keskitetysti verkosta erittäin hakijaystävällisesti. Samoin opetushallitus on kehittänyt koulutustarjonnan oppaita. Vapaiden markkinoiden lyhytkestoinen koulutustarjonta on vertailtavuuden näkökulmasta kaikkein haasteellisin.

Tarjonnan kehittyminen yksilöiden kysyntää paremmin vastaavaksi perustuu osittain oletukseen, että koulutustilimalli lisäisi kilpailua koulutuksentarjoajien välillä, mikä puolestaan lisäisi ja monipuolistaisi koulutustarjontaa. Koulutuksenjärjestäjien kilpailuun liittyvät ehdot määräytyvät pitkälti sen mukaan, kuinka ison osan koulutuksen kustannuksista ne voivat kattaa valtiolta tulevalle rahoitusosuudella. Muun muassa tämän pohjalta määräytyy myös yksilön maksettavaksi tuleva koulutuksen hinta. Koulutustarjonnan lisääntyminen ja monipuolistuminen edellyttäisivät koulutuksenjärjestäjiltä lisää riskinottoa eli koulutusten suunnittelemista kysynnän epävarmuudesta huolimatta. Epävarma koulutuskysyntä edellyttäisi koulutuksenjärjestäjältä nykyistä enemmän omaa koulutustarpeiden ennakointia, markkinointia ja mahdollisuutta sopeuttaa henkilöstönsä työpanos nopeasti ja joustavasti erilaisten koulutustuotteiden tuottamiseen. Koulutuksentarjoajien toimintaedellytyksiin vaikuttavat erittäin monet asiat. Tällä hetkelläkin on menossa runsaasti näihin olosuhteisiin vaikuttavia koulutuspoliittisia uudistuksia, kuten rakenteellinen kehittäminen eli pyrkimys koota koulutuksenjärjestäjiä suuremmiksi ja vaikuttavimmiksi yksiköiksi. Tähänastisen selvitystyön perusteella voidaan sanoa, että yksilöiden henkilökohtaiset koulutustilit eivät näyttäisi automaattisesti monipuolistavan koulutustarjontaa.

Koulutustarjonnan yksilöllistyminen edellyttäisi tarjonnan suurempaa räätälöintiä. Yksi keino lisätä koulutuksellisia vaihtoehtoja on lisätä koulutuksenjärjestäjien yhteistyötä opintojen suunnittelussa ja toteutuksessa. Tämän toteutuminen pelkästään koulutustilin kautta ei olisi kuitenkaan lainkaan varmaa vaan muutosta tulisi tukea myös muiden rahoitus- ja ohjausjärjestelmän keinojen avulla. Laadunvarmistuksessa ja tilin rakentamisessa olisikin huomioitava erityisesti tarve luoda kannustimia koulutustarjonnan monipuolistamiseen ja eri koulutuksentarjoajien koulutusten yhteensovittamiseen. Tämä tukisi myös laajempaa koulutuspoliittista tavoitetta eli koulutuksen joustavuuden ja modulaarisuuden lisäämistä. Koulutustarjonnan yksilöllistyminen vaatisi koulutuksen henkilökohtaistamisen vahvistamista myös esimerkiksi ammatillista aikuiskoulutusta käsittävässä lainsäädännössä.

Yksilön kysyntälähtöisyyden lisääminen nosti esille koulutustilien suhteen koulutuksen ennakointiin. Koulutustilien voi olettaa suuntaavan koulutuskysyntää ainakin jossain määrin nykyisestä poiketen. Mitä enemmän julkista rahoitusta ohjataan koulutuksenjärjestäjille yksilöiden kautta ja mitä enemmän yksilöllä on valtaa päättää tilin käytöstä, sitä merkittävämpää on arvioida tilinkäytön vaikutuksia osaavan työvoiman saatavuuteen. Osaa koulutustileille asetuista tavoitteista edistettäisiin parantamalla kansallista aikuis-koulutuksen ennakoinnin laatua ja vaikuttavuutta. Ennakointityössä tulisi hyödyntää ja yhdistää laajasti erilainen osaaminen: työ- ja elinkeinohallinnon ennakointitieto, aikuis-kasvatuksellinen ymmärrys aikuisen oppimisesta, koulutuksenjärjestäjien kokemukset, laaja asiakaspalautetieto sekä työmarkkinajärjestöjen ja muiden toimijoiden tieto työmarkkinoiden kehityksestä. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä ennakointitiedon ja koulutus-suunnittelun välisen yhteyden kehittämiseen.

### **Rahoitusjärjestelmä ja koulutuksen hinta**

Ylipäättään koulutustilit edellyttäisivät koulutuksen kustannusten ja opiskelijan maksu-osuuden uudelleen määrittelyä koska tilien kautta on tarkoitus kattaa osa koulutuksesta aiheutuneista kustannuksista koulutuksenjärjestäjälle. Tilin kautta kulkeva maksuosuus voisi siis olla myös nykyisiä koulutusmaksuja suurempi summa. Suomen aikuiskoulutusta subventoidaan vahvasti julkisin varoin, ja koulutuksen hinta opiskelijalle on vähintään väljästi säänneltyä. Opiskelijamaksut ovat kaiken kaikkiaan melko kohtuullisia, tai koulutus on opiskelijalle ilmaista. Hinnan määrittely oppilaitos- ja koulutusmuodosta riippumattomasti on äärimmäisen haastavaa jo monimutkaisen valtiollisen rahoituksen vuoksi. Valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat koulutuksenjärjestäjät ovat erilaisessa asemassa keskenään myös esimerkiksi sen perusteella, minkä verran kunnat rahoittavat oppilaitoksia valtionosuuden lisäksi. Kuntien ei myöskään ole pakko ohjata koko valtionosuutena tullutta rahoitusosuutta koulutuksenjärjestäjälle, koska valtionosuus ei ole korvamerkittyä rahaa. Valtionosuusrahoituksen piirissä olevien oppilaitosten koulutuksen opiskelijahinnat muodostuvatkin pitkälti sen mukaan, minkä verran ne saavat koulutukseen valtionosuutta.

Kullakin koulutusmuodolla rahoitukselliset reunaehdot syntyvät erilaisista tekijöistä. Valtionosuusjärjestelmä luo puitteet ainoastaan sen piirissä oleville koulutusmuodoille. Esimerkiksi avoimen yliopiston toimintaedellytyksiin vaikuttaa niiden “emoyliopistoltaan” koulutustehtävän toteuttamiseen saama rahoitus, mikä on osa yliopistojen laskennallista perusrahoitusta. Tilin kautta kulkevaa rahoitusosuutta olisi tarkasteltava kunkin koulutusmuodon osalta erikseen. Tältä osin myöskään vapaan sivistystyön oppilaitokset eivät muodosta keskenään yhtenäistä ryhmää. Tarkastelussa on otettava huomioon laajasti eri tekijät. Eräs merkittävä tekijä on kunkin koulutusmuodon alueella meneillään olevat kansalliset kehittämisprosessit ja niiden koulutuspoliittiset tavoitteet.

Yksilön koulutustilillä olevan rahasumman ostovoima olisikin nykyjärjestelmässä erilainen riippuen siitä, mitä koulutusta hän tilirahalla ostaisi. Samankin koulutuksen hintaan vaikuttaisi jopa asuinkunta. Näin on toki tälläkin hetkellä. Koulutustilien näkökulmasta tilanne on kuitenkin haastava, jos kansalaisten koulutuskysyntää halutaan tukea kohdenetusti. Koulutustilille ohjautuva rahoitusosuus muuttaisi näin ollen olennaisesti julkisen rahoituksen periaatteita ja todennäköisesti myös valtionosuusrahoituksen osuuksia nykyisten koulutuksenjärjestäjien välillä. Kysyntälähtöisyyden toteutuessa tämän uudelleenjaon lopputulosta on tuskin mahdollista ennakoida. Toisaalta vahva koulutustilimalli saattaisi tehdä tarpeettomaksi tiettyjä nykyisen rahoitusmallin sisältyviä ohjausmekanismeja.

Osa koulutuksentarjoajista toimii jo nyt hyvin pitkälti kilpailla koulutusmarkkinoilla, kun valtionosuus tai muu julkinen rahoitus kattaa vain pienen osan koulutuksen kustannuksista ja merkittävä osa näistä katetaan opiskelijamaksuin. Haastavinta onkin ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän kokonaisuuden muuttaminen niin, ettei koulutustili johda sellaiseen kilpailutilanteeseen koulutuksenjärjestäjien kesken, jossa valtionosuusjärjestelmän vuoksi mahdollisuudet kilpailuun ovat hyvin erilaiset. Nykyiseen tilanteeseen on omat koulutuspoliittiset ja historialliset syynsä. Mikäli tätä asetelmaa halutaan vahvistaa tai muuttaa koulutustileillä, tulee uudistuksen vaikutuksia arvioida perusteellisesti. Tilille maksettavan rahasumman määrittäminen näyttäisi edellyttävän joka tapauksessa nykyisen valtionosuusjärjestelmän ja muun julkisen rahoituksen laskentaperusteiden muuttamista.

Koulutustilin rahoitusosuuden määrittelyperusteeksi voisi ottaa myös puhtaasti yksilölähtöiset perusteet, kuten yksilön aiemman koulutushistorian, toimialan, asuinpaikan jne. Tämä lähtökohta tuo mukanaan verrattain merkittäviä hallinnointiin liittyviä kysymyksiä, mutta ennen kaikkea se muuttaisi radikaalisti nykyisen valtionosuusjärjestelmän ja muun julkisen rahoituksen koulutuksenjärjestäjille suunnatun rahoituksen logiikkaa. Koulutuksenjärjestäjän rahoituksen vakaus liittyy olennaisesti sen kykyyn suunnitella koulutus huolella, mutta samalla valmiuteen reagoida nopeastikin erilaisiin tarpeisiin yksilöiden kysynnän mukaan. Reagointiherkkyyttä voidaan pitää yhtenä koulutuksen laadun osoittimena, mutta samalla se voi myös tuoda mukanaan riskejä koulutuksen laadulle.

Selvityshenkilöt katsovatkin, että koulutustilejä luotaessa on hyväksyttävä, että koulutustili vaikuttaisi eri tavoin eri henkilöstöryhmiin, koulutuksenjärjestäjiin ja eri alueilla asuvien yksilöiden koulutusmahdollisuuksiin. Monia näistä vaikutuksista on hyvin vaikea ennakoida. Ennakoimattomuus liittyy olennaisella tavalla henkilökohtaisten mallien ajatukseen siitä, että yksilöiden koulutukselliset tarpeet muokkaavat koulutuksen tarjontaa vähitellen. Koulutuksentarjoajien mahdollisuudet ja kyky reagoida näihin tarpeisiin riippuvat monesta tekijästä, joista kaikkiin koulutuksenjärjestäjällä tai ylläpitäjällä ei ole mahdollisuutta vaikuttaa.

### **Koulutustilien tavoitteiden suhde muihin järjestelmiin**

Kuten todettua, koulutustilien tavoitteiden toteutumisen ehtona näyttäisi olevan muiden järjestelmien kehittämistyö, jotta ne tukisivat koulutustilien tavoitteiden toteutumista. Erilaisten tilimallien toteutustapojen vaikutuksia on välttämätön arvioida kun päätetään koulutustilimallin rakenteesta ja volyymistä. Väli raportissa tuodaan esille useita tällaisia ehtoja. Rahoitus- ja ohjausjärjestelmän kehittämisen ohella keskeisimmät ehdot liittyvät SADe-hankkeen aikuiskoulutusta käsitteleviin ominaisuuksiin, TNO-palveluiden kehittämiseen ja niiden todelliseen saatavuuteen sekä koulutuksen laadunvarmistukseen. Selvityshenkilöt näkevät erityisen ongelmallisena tilanteen, jossa tilien toimivuuden ja tavoitteiden kannalta keskeisten järjestelmien kehitystyö ja niissä tehtävät ratkaisut tehdään koulutustilien kehittämistyöstä riippumattomasti.

SADe-hankkeessa luotavien sähköisten välineiden toiminnallisuuksien merkitys on keskeinen koulutustarjonnan vertailtavuuden, hakeutumispalveluiden ja muiden sähköisten palveluiden osalta. Oppijan verkkopalveluiden kehittämistyö on juuri nyt siinä vaiheessa, että on otollinen aika vaikuttaa siihen, että käyttöönotettavat toiminnallisuudet palvelisivat mahdollisimman hyvin mahdollista tilimallia. Sähköisten palveluiden ohella erittäin keskeiseksi nousee henkilökohtaisen opinto- ja uraneuvonnan todellinen saatavuus, joka on edellytys yksilön kysyntälähtöisyyden toteutumiselle. Ohjauspalveluiden vastuutaho on

määriteltävä. Vastuutahon määrittelyssä keskeistä on ohjauksen riippumattomuuden varmistaminen koulutuksentarjoajista sekä ohjauspalveluiden laatu ja saatavuus.

Kysyntälähtöisyyden toteutumien edellyttää, että koulutustilin rahalla voisi ostaa myös ohjauspalveluita. Tulisi harkita, olisiko ohjauspalveluiden käyttöä jopa edellytettävä koulutustilin käytön yhteydessä. Kansallinen ohjauspalveluiden kehittämistyö on ollut viimevuodet pitkälti EU-rakennerahastojen puitteissa tehdyn työn varassa. Rahoituksen päättyessä vuoden 2013 lopussa kansallisen kehittämistyön tilanne on täysin toistaiseksi täysin avoin. Ellei rahoitusta korvata kansallisella, pysyväluonteisella rahoituksella, kansalaisten tieto-, neuvonta-, ja ohjauspalveluiden saatavuutta ei pystytä varmistamaan sellaisella tavalla, joka takaisi koulutustilimallille asetettujen tavoitteiden toteutumisen.

Selvityshenkilöt katsovat, että parhaimmillaan tilimalli on mahdollisimman joustava väline erilaisille intresseille ja sallii sekä yhteiskunnan (kunta/valtio), yksilön että esimerkiksi työnantajan kysyntälähtöisyyden tukemisen tai painottamisen. Joustavuus edellyttää, että eri tahot voivat ohjata rahaa tileille eri perustein. Tällainen joustavuus johtaisi toisaalta todennäköisesti yksilöiden välisten erojen kasvuun koulutuksen saatavuudessa. Koulutuksen julkista rahoitusta on tuntuvasti vähennetty, ja on tehtävä poliittisia päätöksiä koulutuksen kohdentamisesta niukkenevilla resursseilla. Koulutustilit tulisi nähdä myös mahdollisuutena kannustaa yksilöitä näkemään työuran aikainen osaamisen kehittäminen sijoituksena omaan työllistymiseensä, työhyvinvointiinsa ja urakehitykseen. Näin ollen tilin tulisi mahdollistaa ja kannustaa myös oman rahan säästämiseen tilille, jotta aikuis-koulutuksen rahoituspohja pidemmällä aikavälillä laajenisi nykyisestä.

Yksilön kautta koulutuksenjärjestäjälle tulevan rahoitusosuuden tulee olla riittävän pieni, jotta koulutuksen järjestäjällä on mahdollisuus suunnitella pitkäjänteisesti ope-tusta. Toisaalta yksilöltä tulevan rahoitusosuuden tulee olla riittävän suuri, jotta se ohjaisi tarjontaa. Tämän tasapainon löytäminen on ehkä vaikeinta koko koulutustilimallissa. Tasapainon löytämiseksi tilin kautta tulevan rahoitusosuuden on oltava aluksi suhteellisen pieni, jotta koulutuksenjärjestäjällä on mahdollisuus sopeutua uuteen tilanteeseen. Tilin kautta kulkeva rahoitus voisi siten kasvaa asteittain. Tilimallin mukanaan tuoma kilpailu koulutuksentarjoajien välillä voi myös lisätä koulutustarjonnan sekavuutta aluksi.

Koulutustilimallin kehittämisessä koulutuksen laatu tarkoittaa erityisesti koulutustarjonnan kehittymistä siten, että se vastaa paremmin yksilöiden erilaisia tarpeita. Laadunvarmistuksen kehittäminen juuri aikuiskoulutuksen erityispiirteistä käsin olisi tärkeää tilimallin toimivuuden arvioinnille. Koulutuksenjärjestäjien mahdollinen lisääntyvä kilpailu opiskelijoista lisää tarvetta laadunvarmistuksen vahvistamiseen. Laadun arviointi lisäisi myös mahdollisuuksia arvioida sitä, millaisia lisääntyvän kilpailunvaikutuksen ovat koulu-tuksen laadulle.

Väliraportissa sivutaan vasta yleisesti koulutustilien hallinnointiin liittyviä kysymyksiä. Näistä keskeinen on tarvittavan informaation määrä. Mikäli tilille kertyvälle rahoitukselle on useita määräytymisperusteita ja rahoitusosuus on kytköksissä myös koulutuksenjärjestäjän toimintaan, tarvitaan tilien hallinnointiin merkittävä määrä informaatiota sekä yksilöistä, koulutuksista että koulutuksenjärjestäjistä. Tilien hallinnointi voi olla joko keskitetty tai hajautettu. Vapaan sivistystyön piirissä käytössä olevien opintoseteleiden käyttöönotossa törmättiin esimerkiksi jakeluongelmaan, ja niinpä ne ohjataan tällä hetkellä käyttäjille koulutuksenjärjestäjien kautta. Koulutustilien henkilökohtaisuus ja riippumattomuus yksit-täisestä koulutuksen tarjoajasta on kuitenkin selvityshenkilöiden näkemyksen mukaan olen-nainen osa tilien "voimaannuttavaa" ja kysyntälähtöisyyttä korostavaa luonnetta.

## Toimivan tilimallin tärkeimmät ehdot

Koulutustilimallin yksityiskohdat tulee päättää vasta kun tiedossa on tosiasiallinen tileille käytettävän rahoituksen suuruus. Päätös edellyttää koulutustilimallille asetettujen tavoitteiden arvioimista suhteessa toisiinsa ja on tehty päätös siitä, minkä tavoitteiden toteutumista tilimallilla halutaan erityisesti tukea. Tavoitteet määrittävät kohderyhmän, tilien kautta ohjattavan rahoituksen määrän, tilin käyttöön oikeuttavan koulutuksen rajaukset ja yhteydet muihin järjestelmiin. Ennen tilien perustamista on määriteltävä yksittäiselle tilille ohjattavan rahasumman vähimmäismäärä, jolloin tilien voi katsoa olevan vielä vaikuttavia.

Tähänastisen selvitystyön perusteella on mahdollista sanoa, että koulutustilien vaikuttavuus ja merkitys aikuiskoulutuksen rahoituksessa määrytyy tulevaisuudessa sen mukaan, kuinka laajasti ja kattavasti ne otettaisiin käyttöön. Kattavuuteen vaikuttavat yhtäältä niihin allokoitava rahamäärä, toisaalta niiden käyttöoikeuden määrittäminen. Mikäli halutaan vahvistaa yksilöiden kysynnän vaikutusta aikuiskoulutuksen tarjontaan perustamalla henkilökohtaiset koulutustilit ja ohjaamalla osa aikuiskoulutuksen rahoituksesta yksilöiden kautta, tulee hyväksyä, että ratkaisu muuttaisi hyvin todennäköisesti koulutuksen kysyntää ja rikkoisi nykyisten koulutusmuotojen rahoituksen perusteita.

Erityisen ongelmallisina selvityshenkilöt pitivät tilannetta, jossa koulutustilit perustetaan kysynnältään heikoiksi ja niiden rinnalle jää edelleen koko nykyinen monimutkainen rahoitusjärjestelmä. Ristiriitaiseksi tilanteen tekee se, että koulutustilien tavoitteiden toteutuminen näyttäisi vaativan osaltaan rahoitus- ja ohjausjärjestelmän kehittämistä - eli sen tekemistä entistä monimutkaisemmaksi. Suurin riski on, mikäli koulutustilille sijoitettu raha jää liian pieneksi yksilöä kohden eikä toivottua dynamiikkaa synny.

Koulutuksella on eri yksilöille, eri koulutustaustan omaaville ja eri henkilöstöryhmille erilaisia merkityksiä sekä yksilöinä että yhteiskunnan näkökulmasta. On tärkeää, että tilimalli lisää kaikkien kansalaisten kouluttautumista – niidenkin, jotka saavat koulutusta jo tällä hetkellä runsaasti. Mallin eri ominaisuuksien avulla voidaan tehdä kuitenkin poliittisia päätöksiä siitä, millä tavoin eri ryhmien kustannusvastuu koulutuksesta jakautuu yksilön ja julkisen vallan välillä.

Selvityshenkilöt pitävät myös mahdollisena kehittämissuuntana vahvistaa nykyisessä koulutuksen sääntelyn sekä rahoitus-, ja ohjausjärjestelmien puitteissa yksilön kysynnän merkitystä koulutustarjonnan kehittämisessä sekä etsiä ratkaisuja vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa. Eräs tapa on esimerkiksi vahvistaa ja tarkentaa henkilökohtaistamisen sääntelyä ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoituksessa ja lisätä aliedustetuille ryhmille suunnattujen opintoseteleiden merkitystä vapaan sivistystyön toiminnassa.

## Koulutustilimallin vaihtoehtojen hahmottelua

Selvitystyön tässä vaiheessa ei esitetä mitään tiettyä koulutustilimallia, vaan hahmotellaan niitä eri vaihtoehtoisia ratkaisuja, joista tuleva malli voisi rakentua. Taulukossa 4. on esitetty koulutustilimallin eri elementtien suhteen vaihtoehtoisia ratkaisuja. Taulukko ei sisällä tilimalliin välttämättä liitettävien ohjausjärjestelyiden tarkastelua, vaan niitä käsitellään erikseen selvitystyön seuraavassa vaiheessa. Taulukossa kuvattujen eri elementtien pohjalta koulutustilimalli voidaan hahmotella eri tavoin. Tilimallin elementtejä koskevat vaihtoehdot eivät ole täysin riippumattomia toisten elementtien valinnoista. Eri elementtien vaihtoehdoista voidaan kuitenkin koota hyvin erilaisia kokonaisuuksia.

**Taulukko 4.** Koulutustilimallien rakennevaihtoehdot

Koulutustiliä on käytetty yläkäsitteenä yksilön valintaa painottaville ratkaisuille ja malli voi koostua erilaisista elementeistä sen suhteen, keille järjestelmä on kohdistettu, miten resurssi on yksilön käytettävissä, miten se rahoitetaan, miten järjestelmän hallinnointi toteutetaan ja miten varmistetaan hankittavan koulutuksen laatu.

1. Järjestelmän kattavuuden vaihtoehdot	2. Yksilön käytettävissä olevan resurssityypin vaihtoehdot	3. Koulutustilimallin kautta suunnattava rahoitus	4. Koulutustilien hallinnoinnin vaihtoehdot	5. Tuetun koulutuksen laadunvarmistus
a) Ensimmäisenä vaihtoehtona on yleiskattava järjestelmä. Yleiskattavuus voidaan määrittellä siten, että kaikki yli jonkin iän (esim. 25 vuotta) saavuttaneet pysyvästi Suomessa asuvat henkilöt, päätoimisia opiskelijoita lukuun ottamatta, ovat järjestelmän piirissä.	a) Koulutusseteli tai apuraha ovat yksinkertaisin keino suunnata julkista rahoitusta yksilön käytettäväksi koulutuskustannusten kattamiseen. Setelillä voidaan kattaa koulutusmaksut kokonaisuudessaan tai malliin voi sisältyä määräys siitä, että koulutusta hankkivalla yksilöllä on tietynsuuruinen omavastuu koulutusmaksusta.	a) Yksinkertaisin malli tarkastella koulutustilien kautta kohdennettavan rahoituksen tasoa on määrittellä jokin prosentiosuus valtion budjetin aikuiskoulutuksen järjestäjille suunnatusta julkisesta tuesta, joka kohdennetaan tilijärjestelmään.	a) Koulutusrahasto	a) Tukea voi käyttää vain julkisen järjestelmän piirissä olevien koulutuksen järjestäjien tarjoamaan ja järjestelmän säännöissä etukäteen määriteltyn koulutukseen.
b) Yleiskattavan järjestelmän sisällä on mahdollista täsmentää tilin kertymän periaatteita, yhteiskunnan tuen ylärajaa, ja käytön ehtoja eri tavoin erilaisille alaryhmille.	b) Varsinainen karttuva koulutustili on vahvimmin yksilön roolia ja pitkäjänteistä suunnittelua korostava ratkaisu. Siinä tili karttuu vuosittain jollakin summalla ja varoja voidaan käyttää koulutusmaksuihin pienemmissä tai suuremmissa erissä.	b) Kohdennetussa mallissa luonnollisin julkisen rahoituksen uudelleenallokointi koulutustilijärjestelmään tapahtuisi näihin aikuiskoulutuksen osa-alueisiin kohdennetun julkisen tuen puitteissa.	b) Jokin KELA:n yksikkö esim. opintotukikeskus	b) Muutkin koulutuksen järjestäjät voivat hakea akkreditointia organisaatiolleen ja tietyille järjestelmän piiriin hyväksyttävälle koulutuksilleen.
c) Koko tilimalli voidaan rakentaa vain tietyille kohderyhmille, joiden saaminen aikuiskoulutuksen piiriin on yhteiskuntapolitiittisten tavoitteiden kannalta tärkeää. Tällöin kysymykseen tulevat erityisesti matalan yleissivistävän ammattillisen pohjakoulutuksen saaneet ryhmät, jotka eivät osallistu oma-aloitteisesti osaamisensa kehittämiseen. Tilimallin erityiskohteenä voi olla myös työvoimapolitiittinen koulutus.		c) Varsinaisen karttuvan tilin kautta tapahtuvaan malliin kuuluu se, että julkisesta rahoituksesta tukea saava henkilö myös itse sijoittaa rahaa tilille. Karttuva tilimalli avaa myös mahdollisuuden muiden rahoittajien osallistumiseen tilin kartuttamiseen	c) Hajautettu malli, jossa nykyiset toimijat opetus- ja työvoimahallinnon alalla vastaavat tilimallin hallinnoinnista omilla toimialoillaan	c) Järjestelmän säännöissä määritellään vain hyväksyttävät koulutustyyppit ja laajuudet. Yksittäisten koulutuksen tarjoajien ja kursien laadunvarmistus tapahtuu jälkikäteen siten, että yksityiskohmainen arviointitieto aikaisemmista kursseista on koulutusvalintaa tekevien yksilöiden tiedossa.

Mahdollisten mallien yhtenä ääripäänä on selkeästi muusta aikuiskoulutuksen rakenteista ja rahoitusinstrumenteista poikkeava yhtenäinen järjestelmä, jonka kohteena on kattavasti koko aikuisväestö. Toisena ääripäänä on taas järjestelmä, jossa aikuiskoulutuksen eri sektoreiden olemassa olevia rahoitusmekanismeja ja toimintaperiaatteita kehitetään henkilökohtaisten koulutustilien tavoitteiden mukaisesti.

Uuden erillisen kattavan järjestelmän etuna olisi sen selkeys. Kansalaisten olisi helppo hahmottaa järjestelmän periaatteet ja mahdollisuudet. Se myös kohtelisi eri väestöryhmiä periaatteessa yhtäläisesti. Aidosti karttuvien koulutustilien perustaminen voisi pitkällä aikavälillä lisätä kansalaisten omaa ja muiden toimijoiden (esim. työnantajat) investointeja osaamisen kehittämiseen. Malli toisi mukanaan myös vahvan yksilöistä lähtevän kysynnän sekä voimistaisi koulutuksen järjestäjien keskinäistä kilpailua. Kokemukset kuitenkin osoittavat, että koko aikuisväestölle avoimen kattavan koulutustilijärjestelmän kustannukset nousevat helposti niin suuriksi, että niiden kattaminen aikuiskoulutukseen suunnatun rahoituksen puitteissa ilman mittavaa lisärahoitusta on vaikeaa. Yhtenäisen mallin mukaan toteutettava koulutustilijärjestelmä ei myöskään ota huomioon eri väestöryhmien ja aikuiskoulutuksen sektoreiden erityistarpeita.

Toisena ääripäänä on olemassa olevien rakenteiden kehittäminen vahvistamalla niissä koulutustilin periaatteita luomatta kokonaan uusia järjestelmiä. Tämä ratkaisu olisi helpoimmin toteutettavissa oleva malli ja sen vaikutuksia koulutuksen järjestäjien rahoitukseen olisi helpompi hallita. Samalla olisi mahdollisuus tehostaa niitä järjestelmiä, jotka ovat jo käytössä erityisryhmien (esim. Koulutuksessa aliedustetut ryhmät) aikuiskoulutuksen osallistumisen tukemiseksi. Ongelmana on järjestelmän vaikeaselkoisuus. Se ei myöskään toisi aikuiskoulutukseen kenttään sellaista selkeästi tunnistettavissa olevaa osaa, joka voisi aktivoida kansalaisia osaamisen kehittämiseen ja elinikäisen oppimisen pidemmän aikavälin suunnitteluun. Olemassa olevien rakenteiden puitteissa toteutettava yksilöiden kysynnän voimistaminen tapahtuisi rajoitetusti olemassa olevien aikuiskoulutuksen sektorien sisällä. Malli ei välttämättä myöskään johtaisi olennaiseen tarjonnan monipuolistumiseen.

Ratkaisevaa ehdotettavaa mallia hahmoteltaessa tulee olemaan järjestelmälle asetettujen tavoitteiden täsmällisempi määrittely ja keskinäinen painotus. Koulutustilimallia ehdottavissa poliittisissa dokumenteissa (Hallitusohjelma ja Kehittämissuunnitelma) sekä kansainvälisessä koulutustiliä koskevassa keskustelussa koulutustileille on asetettu erilaisia tavoitteita. Toistaiseksi Suomesta puuttuu tarkka määrittely, mitä koulutustileillä ensisijaisesti tavoitellaan. Seuraavassa tarkastellaan keskeisiä koulutustilimallille asetettuja tavoitteita ja niiden suhdetta tilimallin eri komponenttien suhteen tehtäviin valintoihin.

(a) Koulutuksessa aliedustettujen ryhmien aikuiskoulutuksen osallistumisen vahvistaminen on osoittautunut haasteelliseksi tavoitteeksi, koska joukko koostuu hyvin erilaisista alaryhmistä. Lisäksi osalla koulutuksessa aliedustettuja ryhmiä matala koulutus ja koulutukseen osallistumattomuus on vain yksi monista sosiaalista ja taloudellisista ongelmista. Aliedustettujen ryhmien osallistumisen vahvistamisessa yksilöllistä vastuuta korostavan koulutustilimallin mahdollisuudet ovat rajalliset. Todennäköisesti toimivin ratkaisu tämän tavoitteen edistämiseksi olisi hyvin tarkkaan kohdennettu, koulutusasetelityyppinen rahoitus, johon ei liity omaa säästämisvelvoitetta. Erilaisten koulutuksessa aliedustettujen ryhmien huomioon ottaminen sekä ohjauksen ja muiden sosiaalisten toimenpiteiden kohdentaminen edellyttää mallin hallinnonin hajauttamista olemassa oleville toimijoille. Erilaisista tekijöistä (esim. heikot opiskeluvalmiudet tai heikko suomen tai ruotsin kielen taito) johtuen vain osa aikuiskoulutuksen tarjonnasta sopii eri osaryhmille. Tämän vuoksi suhteellisen tarkka ja alaryhmittäin vaihteleva koulutustililtä korvattavan koulutuksen ennakkorajaus lienee tarpeellinen. Jotta tilimallin soveltaminen olisi perusteltua, olisi tämänkin tavoitteen saavuttamisessa varmistettava yksilöille riittävä päätöksenteon vapaus.

(b) Koulutustileille on esitetty tavoite on, että voimaannuttavat yksiot ottamaan vahvemmin vastuuta omasta elinikäisestä oppimisestaan. Tavoite toki liittyy edellä esitettyyn aliedustettujen ryhmien aikuiskoulutukseen osallistumisen vahvistamiseen, mutta tavoite käsittää myös laajemmin koko aikuisväestön. Osaamisen kehittämisen ja kouluttautumisen osalta aikuisväestö jakaantuu hyvin erilaisiin alaryhmiin muun muassa koulutustason, ammatin ja työmarkkina-asemansa mukaan. Yksilöiden voimaannuttamisen näkökulmasta tarkoituksenmukaisimmalta tuntuisi yleiskattava järjestelmä, jossa on erilaisille alaryhmille erilaiset periaatteet siitä, mitä on julkisen tuen osuus ja millä ehdoilla tiliä voi käyttää. Tätä tavoitetta tukisi myös aito karttuva tilimalli, joka voisi innostaa pitkän aikavälin elinikäisen oppimisen suunnitteluun. Tämän tavoitteen kohdalla koulutustilillä on ennen kaikkea symbolinen merkitys, jolloin tilille kertyvän julkisen tuen, oman säästämisen ja muun avustuksen määrällä ei ole niin suurta merkitystä. Mallissa korostuu eri alaryhmien tilanteen mukaan vaihtelevat ratkaisut, mikä voisi perustella koulutustilien hajautettua hallinnointia. Toisaalta se ei myöskään sulje pois



keskitettyä hallinnointimallia. Tilimallilla tuettavan koulutuksen tarkka rajausta ei ole tarpeen, koska voimaannuttamisen tavoite korostaa ennen kaikkea asenteellista muutosta. Tavoitteena on siis tukea yleisimmin omaa vastuunottoa osaamisen kehittämisestä, eikä niinkään vastata välittömästi mihinkään yksittäiseen osaamistarpeeseen.

(c) Koulutuskysynnän ja tarjonnan parempi kohtaaminen on yksi keskeinen tavoite, johon pyritään silloin kun korostetaan kysyntälähtöisyyden vahvistamista julkisen tuen varassa toimivassa koulutusjärjestelmässä. Tämän yleisen tavoitteen osalta eri alaryhmien erityistilanteet ja tarpeet ovat yhdenvertaisia. Tavoite näyttäisikin puoltavan yleiskattavaa järjestelmää. Tavoitteen kannalta olisi perusteltua luoda aito tilimalli, jossa henkilön omalla ja esimerkiksi työnantajan panoksella on suuri merkitys. Julkinen tuki olisi lähinnä kiihoke, joka innostaa yksilöitä ja työnantajia tallentamaan rahaa koulutustilille. Tässä tapauksessa julkisen tuen suuntaaminen koulutustileille voisi tapahtua suoran sijoituksen vaihtoehtona yksilöiden ja työnantajien verovähennysten kautta. Tämän tavoitteen saavuttamisen kannalta on tärkeää, että tileille kertyvä rahamäärä on niin suuri, että se luo riittävän voimakkaan kysynnän ja mahdollistaa koulutuksen järjestäjille tarjonnan ketterän suuntaamisen kysynnän mukaan. Koulutuskysynnän ja tarjonnan paremman kohtaamisen tavoite puoltaisi selkeästi koulutustilien keskitettyä hallinnointia. Yhteiskunnan kannalta on tärkeää, että mallin kautta tuettava koulutuskysyntä kohdistuu talouden kilpailukyvyyn ja yhteiskunnallisten palveluiden laadun kehittymisen kannalta kriittisille osaamisen alueille. Tämän vuoksi koulutustilien piiriin kuuluvan koulutuksen kohteet pitäisi määritellä ennalta.

(d) Aikuiskoulutuksen laadun parantaminen yksilöiden kysyntää vahvistamalla on keskeinen koulutustilien tyypisille järjestelmille asetettu tavoite. Se on myös periaatteellisesti merkittävä kysymys suomalaisessa koulutusjärjestelmässä, joka perustuu laajasti julkisesti järjestettyyn opiskelijalle maksuttomaan koulutukseen. Ajatuksena on, että opiskelijan osittain rahoittamassa toiminnassa opiskelijoiden tarpeet ja palaute koulutuksen sisällöstä ja toteutustavoista otetaan entistä paremmin huomioon. Jo tällä hetkellä aikuiskoulutuksen laatua varmistetaan eri tavoin. Tämä olisi perusteena sille, että yleiskattavuuden sijasta tilimalli kohdennettaisiin ensisijaisesti niihin aikuiskoulutuksen muotoihin, jotka ovat tällä hetkellä opiskelijalle kokonaan maksuttomia tai jossa opiskelijamaksuilla on vain vähäinen merkitys koulutuksen järjestäjille. Laadunvarmistuksen kannalta malli voi perustua aitoon karttuvaan tiliin, jossa on sekä julkista tukea että vähintään pieni henkilön oma panos. Koulutusseteli, jonka käyttämiseen liittyy yksilön oma vastuu, voisi toimia yhtä hyvin kuin varsinainen tili. Rahoituksen osalta olisi tarkoituksenmukaisinta siirtää koulutustilien tai -seteleiden kautta kulkemaan osa niiden koulutusmuotojen julkisesta rahoituksesta, joihin tilimalli kohdistuu. Tämän vuoksi hajautettu hallinnointi voisi olla ensisijainen ratkaisu. Tilimallin kautta tulevan rahoituksen määrän tulisi olla sen suuruinen, että sillä on merkitystä koulutuksen järjestäjälle.

Nämä edellä kuvatut vaihtoehdot ovat esimerkkejä siitä, miten tavoitteiden ja taulukossa 4 esitettyjen tilimallin elementtien suhteita voidaan tarkastella. Ne eivät vielä ole selvityshenkilöiden ehdotuksia koulutustilimalleiksi.

Selvitystyön seuraavassa vaiheessa keskitytään tilimallin tavoitteiden täsmentämiseen sekä mallin komponenttien tarkempaan analysointiin ja sellaisten järjestelmien hahmotteluun, jotka edistäisivät parhaiten koulutuspolitiikan tavoitteita ja olisivat mahdollisimman kustannustehokkaita. Tärkeä tavoite on myös löytää ratkaisuja, jotka eivät lisää hallinnollista monimutkaisuutta vaan paremminkin yksinkertaistavat aikuiskoulutuksen rahoituksen järjestelmää.

# Lähteet

- Aikuisten opintasetelin käyttöönottomahdollisuudet. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:12.
- Ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjäverkon, laadun ja rahoituksen kehittäminen.  
Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:39
- Ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistus.  
AKKU-johtoryhmän asettaman rahoitusjaoston loppuraportti 15.12.2008.
- Ammatillisen lisäkoulutuksen työelämän kehittämis- ja palvelutoiminnan kehittämishankkeen loppuraportti.
- Arajärvi, P. Selvitys aikuisopiskelun taloudellisten edellytysten parantamisesta. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:25.
- Elinikäinen oppiminen yliopistossa -työryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:38.
- Hämäläinen, K. & Tuomala, J. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi.  
Työpoliittinen tutkimus 315, 2006.
- Kauhanen, M., Lilja, R. & Savaja, E. Työvoimapolitiittisen koulutuksen vaikuttavuus kysynnän näkökulmasta.  
Työpoliittinen tutkimus 313, 2006.
- Korkeastikoulutettujen palvelut - työryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön työryhmämuistioita. 2012.
- Lavikainen, H. et al. Kouluvaikeuksien yleisyys ja yhteydet aikuisiän elämäntilanteeseen ja koettuun terveyteen. Yhteiskuntapolitiikka 71, 2006:4
- Lilja, R. Pohdintoja aikuiskoulutuksesta ja aikuiskoulutusjärjestelmästä. Valtioneuvoston kanslia. 2088
- Manninen J. & Luukannel, S. Omaehtoisen aikuisopiskelun vaikutukset. Vapaan sivistystyön opintojen merkitys ja vaikutukset aikuisten elämässä. Vantaa.2008.
- Myllylä, M. & Pukkio, M. Työvoimakoulutus osana työvoimapolitiikkaa: Arvioita työvoimakoulutuksen toimivuudesta. Työhallinnon julkaisu 384, 2007.
- Noste-ohjelma 2003–2009. Loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:7.
- OECD (2005), Promoting Adult Learning, OECD publications, Paris.
- Opintotosetelikoikeilu, Työryhmän loppuraportti. Opetusministeriön työryhmien muistioita. 2:2002.
- Panorama – Individual learning accounts. European centre for the Development of Vocational Training.
- Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö. Opetusministeriön työryhmien muistioita. 3:2002.
- Pohjonen, P. Työssäoppiminen tarkasteltuna ammatillisen aikuiskoulutuksen ja työelämän näkökulmasta. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere. 2001.

Sipilä, N., Kestilä, L. & Martikainen, P. Koulutuksen yhteys nuorten työttömyyteen: Mihin perustutkinto riittää 2000-luvun alussa? Yhteiskuntapolitiikka 76, 2011: 2.

SIVISTYSTÄ SETELILLÄ – 65 kansalaisuutta, 447 kurssia – Maahanmuuttajien opintosetelikokeilu Tampereella 2003-2005, Loppuraportti.

Toiminta- ja taloussuunnitelma 2013-2016. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:9.

TE-toimiston muutostukihanke. Palvelut ja tuottamistapa -ryhmä. Työryhmäraporttiluonnos. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Vapaan sivistystyön kehittämisohjelma 2009-2012. Opetusministeriön asettaman valmisteluryhmän loppuraportti. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:12.

Vapaan sivistystyön vaikuttavuus ja suuntaviivaopinnot, Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 25. Jyväskylä, 2007



Kirje

OKM/96/040/2011

15.11.2011

Jakelussa mainituille

Viite

Asia

**Kansalaisten henkilökohtaisten koulutustilien selvittäminen**

Opetusministeri Gustafsson on tänään asettanut kaksi selvityshenkilöä, professori Erno Lehtisen ja maisteri Ida Mielityisen tekemään esityksen kansalaisten henkilökohtaisista koulutustileistä.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan hallitus selvittää aikuiskoulutuksen julkisen rahoituksen uudistamista tavoitteenaan tukea kansalaisten yksilöllisiin koulutustarpeisiin vastaamista siirtymällä kansalaisten henkilökohtaisiin koulutustileihin. Nyt käynnistettävä selvitys keskittyy koulutustilimallien osalta julkiseen rahoitukseen.

Selvityshenkilöiden tehtävänä on tehdä esitys julkiseen rahoitukseen perustuvien kansalaisten henkilökohtaisten koulutustilien muodosta ja käyttöönotosta. Selvityshenkilöiden raportin tulee sisältää esitykset tilien

- 1) toteuttamistavasta ja käytön laajuudesta,
- 2) rahoituksesta ja rahoituksen kohdentamisperiaatteista sekä
- 3) käyttöönoton aikataulusta.

Selvityksessä tulee arvioida koulutustilien toteuttamisen vaikutukset aikuiskoulutukseen osallistumiseen ja koulutustarjontaan sekä koulutuksen laatuun ja vaikuttavuuteen.

Selvitystyössä tulee ottaa huomioon aikuiskoulutuksen julkisen rahoituksen kokonaisuus sekä aikuisten opiskelun olemassa olevat tukimuodot. Lisäksi selvityksessä tulee ottaa huomioon käynnissä oleva koulutusrahastoa ja opintovapaalakia koskeva kehittäminen.

Selvitystyössä tulee ottaa huomioon valtioneuvoston päätös 5.10.2011 valtiontalouden tarkistetuista kehyksistä vuosille 2012–2016.

Selvityshenkilöiden tulee toimia selvitystä tehdessään laajasti yhteistyössä kaikkien keskeisten aikuiskoulutuksen sidosryhmien kanssa.

Selvityksen tueksi laaditaan katsaus kansainvälisesti käytössä oleviin tilimalleihin sekä suomalaisen aikuiskoulutuksen rahoituksen kokonaisuuteen.

Selvitystyön tueksi nimitetään ohjausryhmä. Ohjausryhmän puheenjohtajaksi kutsutaan Mirja Hannula Elinkeinoelämän keskusliitosta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Meritullinkatu 10, Helsinki | PL 29, 00023 Valtioneuvosto  
Puh. 09 160 04 | kirjaamo@minedu.fi

Undervisnings- och kulturministeriet

Sjötullsgatan 10, Helsingfors | PB 29, 00023 Statsrådet  
Tfn 09 160 04 | kirjaamo@minedu.fi

www.minedu.fi

Y-tunnus 0245872-8  
FO-nummer 0245872-8

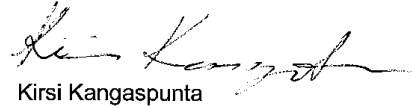
Selvityshenkilöiden tulee jättää eri vaihtoehtoja esittelevä väliraporttinsa 31.5.2012 mennessä ja loppuraporttinsa 15.11.2012 mennessä.

Opetusministeri



Jukka Gustafsson

Johtaja



Kirsi Kangaspunta

Jakelu Erno Lehtinen  
Ida Mielityinen

Tiedoksi Mirja Hannula  
Tapio Kosunen Ministeriön johto ja esikunta, Ministeriön johto ja esikunta , Aleksi Ka-  
lenius Ministeriön johto ja esikunta, Ministeriön johto ja esikunta , Harri Skog Minis-  
teriön johto ja esikunta, Ministeriön johto ja esikunta

# Koulutustilit maailmalla: viisi erilaista tiliä

## **Kansainvälinen koulutustiliselvitys**

Ensimmäinen osaraportti  
Higher Education Group  
Tampereen yliopisto

## Sisällys

### Aluksi

---

#### **1 Iso-Britannia: Skotlanti**

---

- 1.1 Tausta ja tavoitteet
- 1.2 Volyymi
- 1.3 instrumentti: Individual Learning Account ILA 200
- 1.4. Lähteet

#### **2 Yhdysvallat: Lifelong Learning Accounts (LiLAs)**

---

- 2.1 Tausta ja tavoitteet
- 2.2 Volyymi
- 2.3 Instrumentti: Individual learning Account (LiLA)
- 2.4 Lähteet

#### **3 Saksa: Nordrhein-Westfalen**

---

- 3.1 Tausta ja tavoitteet
- 3.2 Volyymi
- 3.3 Instrumentti: Bildungsscheck
- 3.4 Lähteet

#### **4 Kanada: Learn\$ave**

---

- 4.1 Tausta ja tavoitteet
- 4.2 Volyymi
- 4.3 Instrumentti : Individual development account
- 4.4 Lähteet

#### **5 Itävalta: Ylä-Itävalta**

---

- 5.1 Tausta ja tavoitteet
- 5.2 Volyymi
- 5.3 Instrumentti: Bildungskonto

### Lähteet

---

## Aluksi

Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun Higher Education Group toteuttaa opetus ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta kansainvälisen koulutustiliselvityksen. Selvitys toteutetaan kahdessa vaiheessa, joista ensimmäisen vaiheen raportti on nimetty ”Koulutustilit maailmalla: viisi erilaista tiliä”. Ensimmäisen vaiheen raportissa kuvataan viidestä eri maasta kustakin yksi esimerkki koulutustilijärjestelmän toteutuksesta. Raportin painopiste on instrumentin kuvaamisessa. Toisen vaiheen raportissa tarkastelua laajennetaan koskemaan koulutustileistä kertyneitä myönteisiä ja kielteisiä kokemuksia sekä tulevaisuuden visioita. Tarkasteltavat esimerkit on kuvattu lyhyesti alla.

Isossa-Britaniassa käynnistettiin koulutustilijärjestelmä 2000-luvun alussa. Se jouduttiin kuitenkin lakkauttamaan varsin nopeasti käynnistämisen jälkeen. Skotlanti ja Wales päättivät kuitenkin ottaa käyttöön omat järjestelmänsä muutamaa vuotta myöhemmin. Walesin järjestelmä lakkautettiin vuonna 2011. Skotlannissa, jossa tilijärjestelmä edelleenkin on käytössä, järjestelmää on virtaviivaistettu vuosien saatossa ja se kattaa nykyisellään ainoastaan pienituloisille suunnatun tuen, jossa ei ole omavastuuosuutta ja jota voidaan käyttää ainoastaan rekisteröityneiden koulutuksen tarjoajien kursseihin.

Yhdysvalloissa The Council for Adult Education and Learning toteutti vuosina 2001–2007 koulutustilijärjestelmäkokeilun (LiLA). LiLA järjestelmässä korostetaan työntäjän vastavuoroista sitoutumista työntekijöiden täydennyskoulutuksen rahoittamisessa. Järjestelmä perustuu säästötilille, jolle työntekijä hänen työnantajansa ja mahdollisesti jokin kolmas osapuoli tallettavat rahaa samassa suhteessa. Järjestelmässä on myös neuvontaelementti.

Saksassa Nordrhein-Westfalenin osavaltiossa on käytössä koulutusshekkijärjestelmä. Järjestelmä on suunnattu työelämässä oleville. Shekkiä voivat hakea joko työntekijä itse tai työnantaja. Shekki voi kattaa korkeintaan 50 % koulutuksen kustannuksista, joten joko työntekijän tai työnantajan on sitouduttava omalla panoksellaan koulutukseen. Tuen käyttämisen edellytys on osallistuminen koulutusneuvontaan, jota järjestävät paikalliset täydennyskoulutuksen parissa työskentelevät järjestöt ja toimijat.

Kanadassa vuosina 2000–2009 Learn\$ave kokeilu perustui tuettuun säästämiseen. Kyseessä on järjestelmä joka kannustaa yksilöitä säästämään omaa kouluttautumistaan varten. Järjestelmässä jokaista säästettyä dollaria vastaan julkishallinto sitoutuu tietyillä ehdoilla sijoittamaan jonkin määrän rahaa yksilön säästötileille.

Itävallan Ylä-Itävallan osavaltiossa on käytössä laaja koulutustilijärjestelmä, jossa on monenlaisia instrumentteja, joiden luonne vaihtelee yleisestä tukimuodosta aina poliittisten tarpeiden mukaisesti kohdennettuihin interventioihin. Lähtökohtaisesti koulutustilijärjestelmän puitteissa maksettu tuki kattaa vain osan koulutuksen aiheuttamista kustannuksista.

Koulutustili on väljä käsite, jolla voidaan tarkoittaa lähes minkä tyyppistä kysyntäperusteista koulutuksen suoran tai epäsuoran tuen muotoa. Kaikissa raporttiin valituissa viidessä maassa koulutustilillä tarkoitetaan eri asiaa. Koulutustili instrumentit eroavat keskeisesti toisistaan usealla eri ulottuvuudella. Kolme keskeisintä ulottuvuutta ovat:

- 1 Ketä koulutustilillä pyritään aktivoimaan
- 2 Miten edun saajat on määritelty
- 3 Onko kyseessä säästämiseen tarkoitettu (pankki)tili vai koulutussetelijärjestelmää muistuttava henkilökohtainen julkisen tuen seurantatili

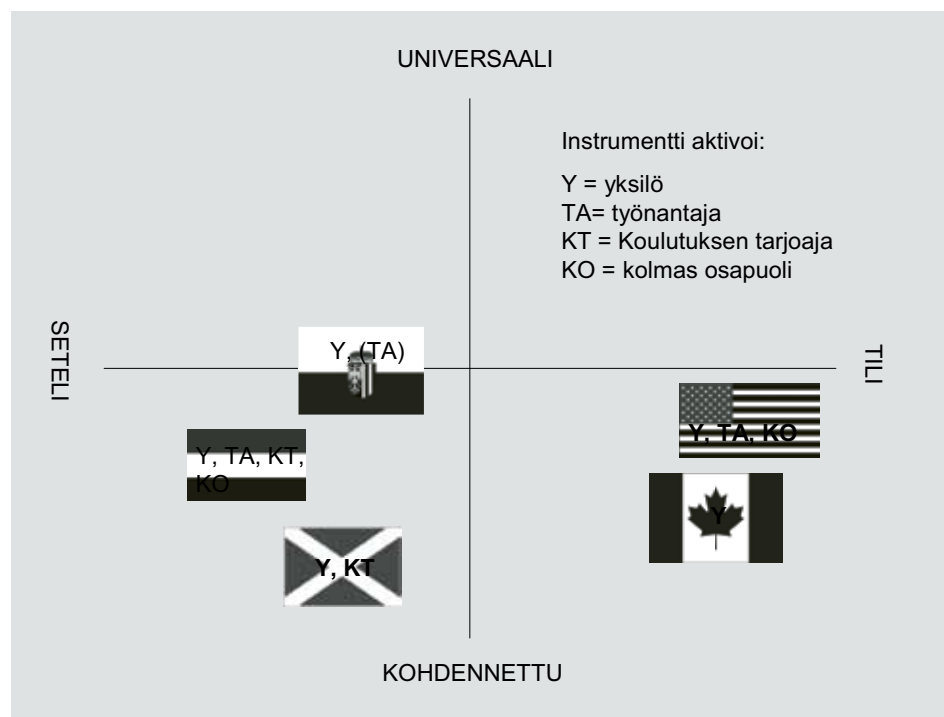


Raportin viisi vertailussa olevaa instrumenttia sijoittuvat edellä mainituille ulottuvuuksille seuraavasti (ks. Kuvio 1). Ainoa koulutustilijärjestelmä, jossa on (edelleen) universaali elementti on Ylä-Itävallan järjestelmä. Vaikka Ylä-Itävallan järjestelmää kutsutaan tiliksi, on sillä selkeitä kohdennettun tuen piirteitä. Koulutustili onkin yleisesti ottaen harhaanjohdava nimitys järjestelmille. Parempi nimi eurooppalaisissa järjestelmissä olisi kysyntälähtöinen koulutusavustusjärjestelmä. Ylä-Itävallan järjestelmä on suunnattu erityisesti aktiivoimaan yksilöitä. Sen räätälöityvillä instrumenteilla voidaan kuitenkin stimuloida myös työntekijöitä ja koko koulutusjärjestelmää.

Nordrhein-Westfalenin järjestelmää kutsutaan opintoshekkijärjestelmäksi. Se on kohdennettu periaatteessa kaikille työntekijöille, mutta se suosii tiettyjä ryhmiä. Instrumentti aktivoi yksilön lisäksi työntekijä. Koulutuksen tarjoajat on myös koottu rekisteriin. Kolmansia osapuolia järjestelmä aktivoi neuvontaulottuvuutensa avulla.

Skotlannin järjestelmä on edellisiä selkeämmin kohdennettu matalatuloisille henkilöille. Sen luonne on enemmän sosiaali- kuin työvoimapolitiittinen. Skotlannin järjestelmä muistuttaa myös jossakin määrin opintosetelijärjestelmää. Selvityksen malleista Skotlannin malli aktivoi malleista selkeinten koulutuksentarjoajia. Skotlannin malli eroa myös manereurooppalaisista verrokeistaan siten, että tuen saajalta ei edellytetä omaa panosta.

Pohjoisamerikkalaiset mallit ovat enemmänsäästämiseen perustuvia kuin eurooppalaiset julkisrahoitteisen tuen allokointiin perustuvat järjestelmät. Kanadalaisessa kokeilussa kannustimet säästää tulivat julkisilta toimijoilta. Kanadalainen järjestelmä on suunnattu selkeästi yksilön voimaannuttamiseen ja se on kohdennettu matalan tulo- ja heikon koulutustason omaaville. Yhdysvaltalaisessa esimerkkinä olleessa kokeilussa kannustimet tulivat työnantajalta sekä mahdollisilta kolmansilta osapuolilta. Yhdysvaltalainen järjestelmä on kohdistettu periaatteessa kaikille työssä oleville, mutta käytännössä heikko-osaisille.



Kuvio 1. Tapausesimerkki-instrumentit

Seuraavissa luvuissa kuvataan yksityiskohtaisemmin esimerkkimaiden instrumentteja, niiden taustoja ja tavoitteita sekä laajuutta. Jokaisen luvun lopussa on linkki- ja kirjallisuuslista.

# 1 Iso-Britannia: Skotlanti

*Elias Pekkola*

## 1.1 Tausta ja tavoitteet

Iso-Britannia on ollut yksi koulutustilien edelläkävijämaita. Koulutustilijärjestelmä luotiin kattamaan koko Iso-Britannia ja hanke käynnistettiin vuonna 2000. Varsin pian hanke osoittautui kuitenkin huonosti valmistelluksi ja se lakkautettiin useasta syystä. Lakkautuksen taustalla olivat ainakin kolme seuraavaa syytä. Ensinnäkin universaalijärjestelmä oli huomattavasti suositumpi kuin oli osattu odottaa, eivätkä määrärahat riittäneet sen ylläpitoon. Toiseksi järjestelmään oli jäänyt selkeitä porsaanreikiä, jotka aiheuttivat räikeitäkin järjestelmän väärinkäyttöjä. Kolmanneksi koulutuksen laatua ei onnistuttu varmistamaan.

Iso-Britannian koulutustiliselvitys päättyi kriisiin, jota myöhemmin selviteltiin ala-huoneen aloitteesta muun muassa oikeusasiamiehen toimesta. Koulutustili sai kuitenkin suuren yleisön liikkeelle ja sen mahdollisuuksien selvittämistä jatkettiin. Koulutustilijärjestelmä otettiin uudelleenkäyttöön Skotlannissa ja Walesissa. Walesin koulutustilijärjestelmä lakkautettiin vuonna 2011. Skotlannissa koulutustilijärjestelmä käynnistettiin vuonna 2004. Koulutustilijärjestelmä on sisältänyt historiansa aikana kolme eri instrumenttia joista ainoastaan ILA 200 on enää käytössä. Instrumentit ovat:

### I) ILA 200 (Targeted Offer) vuosina 2004–

Edelleenkäytössä oleva ILA-järjestelmän vähävaraisille tarkoitettu elementti, joka on tarkoitettu täydennyskoulutukseen laajasti ymmärrettynä. Instrumentin tulorajoja on lyhennetty vähitellen.

### II) ILA 100 (Universal Offer) vuosina 2005–2008

ILA-järjestelmän universaali-elementti, jolla tähdättiin matalan taitotason nostamiseen, ei siis matalan tulotason ihmisten voimaannuttamiseen. Alun perin se oli suunnattu tietyille tärkeäksi katsotulle osaamisalueelle (ATK kursseihin), myöhemmin sen käyttömahdollisuudet laajenivat. Instrumentin kysyntä jäi melko vaisuksi ja se kohdistu melko koulutetulle väestölle. Vajaakäynti oli ILA 200:aa suurempaa, minkä lisäksi useampi ILA 100 tilinhaltija olisi osallistunut kursseille ilman rahoitusta kuin ILA 200 tilinhaltija

### III) ILA 500 vuosina 2008–2011

ILA 500 oli tarkoitettu vähävaraisten osa-aikaisiin korkeakouluopintoihin. Sen korvasi osa-aikaisen opiskelun apuraha (Part-time Fee Grant). Korkeakoulututkintoon tähtäävä rahoitus on siis eriytetty ILA-rahoituksesta entistä selkeämmin.

Vuodesta 2008 lähtien ILA-järjestelmää on hallinnoinut samana vuonna muodostettu Skills Development Scotland (SDS). SDS on itsehallinnollinen (non-departmental) julkinen toimija, jonka toimialaan kuuluvat Skotlannin ura- ja täydennyskoulutuspalvelut sekä niiden rahoitus. SDS toteuttaa toiminnassaan Skotlannin hallituksen talous- ja työvoimastrategioita. ILA-hakemukset käsittelee Student Award Agency SAAS. Ennen vuotta 2008 ILA:aa hallinnoi Learndirect Scotlandin alaisuudessa toimiva ILA Scotland.

## 1.2 Volyymi

Vuosina 2008–2010 ILA rahoitus oli 38 miljoonaa puntaa. Lukuvuonna 2009–2010 oli järjestelmän piirissä yli 53 000 opetusjaksoa, joille osallistui noin 44 500 opiskelijaa. Edellisestä vuodesta kasvua opiskelija määrässä oli 39 %. Lukuvuonna 2010–2011 58 500 ILA 200 tiliä oli aktiivisessa käytössä ja 82 000 uutta tiliä avattiin. Vuonna 2011/12 koulutuskenttarjoajia oli 482 tarjoten yli 20 000 kouluttautumismahdollisuutta. Talouden kiristyminen näkyy myös Skotlanissa. Vuonna 10/11 ILA 200 menot olivat 12.3 milj £ ja ensi vuoden määräraha on 10.8 milj £.

Taulukko 1. ILA 200 volyymi

ILA200	Applications processed	% Change	Income reassessments	% Change	Accounts opened	% Change	Applicants making at least one booking	% Change
2005-2006	26,449	-	1,834	-	25,557	-	13,168	-
2006-2007	31,819	120%	7,060	1285%	30,751	120%	20,760	158%
2007-2008	41,649	131%	10,984	156%	40,826	133%	25,438	123%
2008-2009	46,755	112%	16,896	154%	36,070	112%	34,437	135%
2009-2010	78,364	168%	22,505	133%	66,674	185%	31,168	110%
2010-2011	88,967	113.5%	31,052	140%	82,399	124%	58,406	187%

Lähde: SAAS 2011

## 1.3 instrumentti: Individual Learning Account ( ILA) 200

ILA 200 -instrumentti on suunnattu heikossa taloudellisessa asemassa oleville yli 16-vuotiaille (vuoteen 2009 asti yli 18-v.) briteille ja ETA-maiden asukkaille, jotka asuvat Skotlannissa. Avunsaajan vuotuiset ansiotulot saavat olla maksimissaan 22 000 £ (vuonna 2004 15 000). Tulot tarkastetaan vuosittain.

Tuen määrä on enimmillään 200 £ / opintovuosi, eikä sitä voi kerryttää. Tili uusitaan pyynnöstä vuosittain. Tuke saaminen edellytti aiemmin 10 £ punnan minimi omakustannusosuuden (myös ILA100), josta luovuttiin vuonna 2008, jolloin lainsäädäntöä muutettiin tältä osin.

Käytännössä jokaisella tuensaajalla on tili, jolla on kate punnissa. Katetta ei voi käyttää ennen tilinavausta päätyneiden kurssien tai kurssien joille on ilmoittautunut ennen tilinavausta maksuun. Kate kelpaa ainoastaan ILA-rekisteröidyillä kursseilla. Tilille ei voida suorittaa takaisin maksua eikä tili kerrytä korkoa. Siihen ei ole liitettävissä muita ominaisuuksia. Koulutusmaksuihin käytetyllä katteella hankitut palvelut ovat arvonlisäverovapaita. ALV maksetaan vain ILA:n ylittävästä osasta, jos koulutuksen tarjoaja on ALV-velvollinen.

Käytännössä katteen käyttäminen tapahtuu seuraavasti. Opiskelija ilmoittautuu kurssille. Kurssin antaja tekee järjestelmässä varauksen tilille. ILA-Scotland lähettää opiskelijalle kurssin tiedot, tiliotteen varauksesta ja opintopoletin, jolla opinnot maksetaan. Opetuksen alkaessa koulutus maksetaan poletilla, jolla tarjoaja vahvistaa tietokannassa tehdyn katevarauksen ja rahat siirtyvät koulutuskenttarjoajan tilille. Mikäli poletti ei kata kokokoulutusta, opiskelija maksaa lopun kurssin hinnasta tarjoajalle.

ILA-200 katetta voi käyttää hyvin monenlaisilla kursseilla (mm. kieli-, ATK-, ammatilliset, työhön liittyvät yleishyödylliset kurssit) suuri osa koulutusta jää kuitenkin instrumentin ulkopuolelle. Kurssin tarjoajilta edellytetään tiettyä laatutasoa. Niiden on nouda-

tettava ILA-Scotlandin laatuohjeita, jonka lisäksi niillä on oltava jokin seuraavista (muihin tarkoituksiin kehitetyistä) laatuleimoista:

- Scotland Quality Assurance Agency (SQQA) korkeakoulutukselle ja/tai Her Majesty's Inspectorate of Education koulutukselle asettamat vaatimukset
- Scottish Qualifications Authority (SQA) myöntämä status
- Hyväksytty learndirect Scotland laatuleima (ei enää jaeta)

Koulutuksen tarjoajan kanssa tehdään useita sopimuksia ja kurssien valvontaan varataan oikeus, jonka lisäksi koulutuksen tarjoajalla on raportointi vastuu.

#### 1.4 Lähteet

Skotlannin nykyisestä tilijärjestelmästä:

<http://www.ilascotland.org.uk>

<http://www.skillsdevelopmentscotland.co.uk/>

[http://www.saas.gov.uk/forms/saas\\_annual\\_report\\_1011.pdf](http://www.saas.gov.uk/forms/saas_annual_report_1011.pdf)

Lainsäädäntö:

2011 Regulations [http://www.legislation.gov.uk/ssi/2011/107/pdfs/ssi\\_20110107\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ssi/2011/107/pdfs/ssi_20110107_en.pdf)

Järjestelmään liittyviä arviointeja:

Koulutuksen tarjoajat: <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/206937/0054972.pdf>

Opiskelijat: <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/216598/0058072.pdf>

UK kaatuneesta koulutustilijärjestelmästä:

Report by the Controller and Auditor General 2002

[http://www.nao.org.uk/publications/0102/individual\\_learning\\_accounts.aspx](http://www.nao.org.uk/publications/0102/individual_learning_accounts.aspx)

Report by the Parliamentary Ombudsman 2003 [http://www.ombudsman.org.uk/data/assets/pdf\\_file/0015/1095/Individual-Learning-Accounts.pdf](http://www.ombudsman.org.uk/data/assets/pdf_file/0015/1095/Individual-Learning-Accounts.pdf)

Walesin koulutustilijärjestelmän lakkauttamisesta: <http://cymru.gov.uk/publications/accessinfo/drnewhomepage/educationdrs2/2010/CILAS/?lang=en>

<http://wales.gov.uk/docs/dcells/consultation/100310investingskillsen.pdf>

Näköaloista Isossa-Britanniassa:

UKCES: Sidosryhmien näkemyksiä työvoimapolitiisesta koulutuksesta <http://www.ukces.org.uk/assets/bispartners/ukces/docs/publications/sector-qualifications-strategy-skillsactive.pdf>

UKCES: Asiantuntija puheenvuoro tilien tulevaisuudesta <http://www.ukces.org.uk/assets/bispartners/ukces/docs/publications/personal-learning-accounts-building-on-lessons-learnt.pdf>

## 2 Yhdysvallat: Lifelong Learning Accounts (LiLAs)

*Jussi Kivistö*

### 2.1 Tausta ja tavoitteet

Amerikkalainen Lifelong Learning Accounts (LiLAs) -oppimistilit otettiin käyttöön paikallisten ja alueellisten kokeilujen sarjana vuosien 2001–2007 välillä, jolloin LiLA-oppimistilikokeiluja järjestettiin Chicagossa, Koilis-Indianassa ja San Franciscossa. Kokeiluihin osallistui yli 350 työntekijää ja 37 työnantajaa neljällä erilaisella työnantajasektorilla. Oppimistilimallin kehittäjänä ja kokeilujen hallinnoijana toimi voittoatavoittelematon ”The Council for Adult and Experiential Learning” (CAEL) -organisaatio.

LiLA-oppimistilit ovat työntekijöiden ja työnantajien yhdessä rahoittamia, työntekijän työsuhteen jatkuvuudesta riippumattomia henkilökohtaisia koulutuskustannusten rahoittamiseen tarkoitettuja tilejä. Myös kolmannet osapuolet voivat tehdä tilille suorituksia. Käytössä olevissa LiLA-malleista on olemassa erilaisia variaatioita. Alkuperäinen CAELin kehittämä LiLA-oppimistilimalli sisältää kuitenkin seuraavat ominaispiirteet:

- *yleinen kelpoisuus* (Universal Eligibility): lähtökohtaisesti kaikki työntekijät ovat kelpoisia osallistumaan koulutustilimalliin
- *tilin käyttökohteiden laajuus* (Broad Use of Funds): koulutustilin varoista voidaan kustantaa lukukausimaksuja ja muita maksuja, kirjoja, opiskelumateriaaleja ja -tarvikkeita
- *siirrettävyys* (Portability): oppimistili on työntekijälle henkilökohtainen ja riippumaton työnantajasta tai työllisyysstatuksesta
- *vapaaehtoinen osallistuminen* (Voluntary Participation): sekä työnantajien että työntekijöiden osallistuminen koulutustilimalliin on vapaaehtoista
- *vastavuoroinen rahoitus* (Matched Funding): työnantajat ja kolmannet osapuolet tallettavat oppimistilille työntekijän suorituksia vastaavan summan tiettyyn kattosummaan saakka
- *informoidut valinnat* (Informed Choice): työntekijät laativat yhdessä koulutus- ja uraneuvojen kanssa henkilökohtaiset opintosuunnitelmat ja valitsevat tämän pohjalta itselleen soveliaimman koulutusvaihtoehdon

LiLAn päätavoitteena on ollut rohkaista työntekijöitä ja työnantajia investoimaan koulutukseen huomioiden samanaikaisesti sekä työntekijän työuraa koskevat henkilökohtaiset tavoitteet että työnantajien ja yhteiskunnan tarpeet. Vaikka LiLAlle ei ole virallisesti määriteltä erityistä kohderyhmää, sen tosiasiallinen käyttö on kuitenkin suunnattu matalatuloisille, alhaisemman koulutustason omaaville, koulutustukijärjestelmien ulkopuolella oleville työntekijöille sekä työnantajasektoreille, joissa on koulutustarvetta. Erityisesti LiLasta on tarkoitus hyötyä niiden työntekijöiden, joilla on suurin koulutustarve, mutta ei taloudellisia resursseja koulutuksen hankkimiseen. Samalla LiLalla pyritään tavoittamaan sellaisia työnantajia, jotka eivät tavallisesti tarjoa koulutusmahdollisuuksia työntekijöilleen.

## 2.2 Volyymi

Edellä esitellyn 2001–2007 kokeilun osalta on olemassa volyymia koskevia tietoja. Kokeiluun osallistui 37 työnantajaa ja 350 työntekijää. Tarkkoja tilastotietoja LiLA-mallien nykyisestä kokonaisvolyyymista ei ole saatavilla. Toteutettuja ja nykyisiä LiLA-hankkeita on kaikkiaan seitsemän osavaltion alueella yhteensä 62 työnantajalla. Lisäksi kolme yritystä (IBM, BJC Healthcare, CVS Caremark) tarjoavat LiLA-oppimistiliä osavaltiorajoista riippumatta.

### 2.3 Instrumentti: Individual learning Account (LiLA)

Seuraavassa kuvataan edellä mainitun CAELin hallinnoiman 2001–2007 kokeilun aikana käytettyjen LiLA-oppimistilien käytäntöjä. Vaikka LiLA-oppimistilejä on käytetty tämän jälkeen mm. Mainen ja Washingtonin osavaltioissa sekä Kansas Cityn alueella, on mainitusta kokeilusta eniten saatavilla olevaa systemaattista tietoa.

LiLA-oppimistilin käyttöönotto 2001–2007 kokeilussa aloitettiin ottamalla yhteyttä työnantajiin. Oppimistilikokeiluun osallistumispäätöksen jälkeen työnantaja ilmoitti CAELille, kuinka monta oppimistilipaikkaa se on valmis rahoittamaan. Tämä edellytti sitä, että työnantaja sitoutui CAELin edellyttämiin hallinnollisiin järjestelyihin ja tallettaamaan työntekijän talletuksia vastaavan summan rahaa määrättyinä ajanjaksoina. Suurin osa työnantajista oli PK-yrityksiä; 65 prosenttia työnantajista työllisti vähemmän kuin 110 työntekijää. Työntekijien osallistumisen varmistamisen jälkeen CAEL tiedotti oppimistilikokeilusta työntekijöille.

Työntekijät valittiin kokeiluun ilmoittautumisjärjestyksessä, mutta samalla pyrittiin varmistamaan erityisesti matalapalkkaisten työntekijöiden osallistumismahdollisuudet. Kokeiluun osallistuneesta 350 työntekijästä 70 % ansaitsi vähemmän kuin 40 000 dollaria vuodessa, 46 %:lla ei ollut toisen asteen jälkeistä tutkintoa, 43 % oli yli 40-vuotiaita, 55 % naisia ja 37 % erilaisiin vähemmistöihin kuuluvia.

Kokeilussa käytetty LiLA-oppimistilin muoto oli pankissa oleva CAELin hallinnoima säästötili. Työntekijän vuosittainen minimitalletus tilille määriteltiin 120 dollariin maksimitalletuksen ollessa 500 dollaria. Yhdessä työntekijän (120–500 dollaria) ja työnantajan (120–500 dollaria) vuosittaiset talletukset tilille olivat kokeilussa täten 240–1 000 dollaria. Työntekijöiden osalta oppimistilitalletukset siirrettiin tilille automaattisesti palkkapäivänä, työnantajien osalta neljännesvuosittain. Joissakin tapauksissa kolmannet osapuolet, kuten säätiöt, sitoutuivat tallettamaan oppimistilille työntekijän ja työnantajan talletusta vastaavan summan. Tällöin maksimitalletuksien yhteismääräksi saattoi kertyä 3 000 dollaria vuodessa. Sitoumukset talletusten osalta tehtiin kaksivuotiskaudeksi, ja oppimistilillä olevat varat määrättiin käytettäväksi kolmessa vuodessa.

Ennen oppimistilin käyttöä työnantajan oli laadittava yhdessä uraneuvojan ja CAELin edustajan kanssa toteutettavissa oleva opintosuunnitelma, jossa määriteltiin hankittavan koulutuksen sisältö ja sen potentiaaliset tarjoajat. Valitun koulutuksen ei tarvinnut välttämättä liittyä työntekijän ammatin substanssiin, vaan työntekijä sai itse valita vapaasti itse tarpeelliseksi kokemansa koulutusalan.

Oppimistileiltä tehtävät nostot voitiin toteuttaa kahdella vaihtoehtoisella tavalla. Ensimmäisessä tavassa työntekijä maksoi itse koulutuksen ja sai hyvityksenä vastaavan summan CAELilta. Toisessa tavassa koulutuksen tarjoaja hyväksyi CAELin tarjoaman koulutusetelin. Oppimistilin varoja saatettiin käyttää lukukausimaksujen ja muiden maksujen lisäksi kaikkiin opiskeluun liittyviin kuluihin, kuten kirjoihin, tietokoneisiin ja

ohjelmistoihin tai muihin tarvikkeisiin. Varoja ei saanut käyttää esimerkiksi ruokaan, matkakuluihin tai muihin välillisiin menoihin. Työntekijän oli kuitenkin läpäistävä kurssit tai saatava määritelty alimmaisarvosana, jotta hän ei joutuisi maksamaan työnantajan osuutta koulutuskustannuksista. Jos työntekijä syystä tai toisesta lopetti työskentelyn oppimistilikoiluun osallistuvan työnantajan kanssa, sekä työntekijä että työnantaja saavat jäljellä olevat oppimistilille tallettamansa rahat takaisin.

## 2.4 Lähteet

Evaluation of the Lifelong Learning Accounts Demonstration Second Interim Report:

<http://www.publicpolicy.com/upload/pdfs/Publications/LiLASEcondInterimReport.pdf>

Jazzing It Up: Innovations in the LiLA Model:

<http://www.cael.org/pdfs/Jazzing-It-Up-Innovations-in-the-LiLAModel>

Life Long Learning Accounts: CEDEFOP Seminar on Individual Learning Accounts January 31, 2008:

<http://www.google.fi/url?sa=t&rct=j&q=lifelonglearningaccounts%20cedefop&source=web&cd=1&ved=0CDIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cedefop.europa.eu%2Fdownload-manager.aspx%3Fid%3D7519%26lang%3Den&ei=kuqeT8znJ9HY4QSI5OipDg&usg=AFQjCNGQL0Fm3FfPgF8CVRk7Vx58cttwGw>

LiLA: <http://www.lifelonglearningaccounts.org/>

## 3 Saksa: Nordrhein-Westfalen

*Carita Blomqvist*

Vastuu koulutukseen liittyvistä kysymyksistä on Saksan perustuslain mukaan jaettu liittovaltion (Bund) ja osavaltioiden (Länder) kesken. Liittovaltio vastaa yleisestä puitelainsäädännöstä. Osavaltioilla, joita on 16, on omat ministeriönsä sekä kullakin oma mm. koulutusta koskeva lainsäädäntönsä. Tässä katsauksessa käytetään esimerkkinä Nordrhein-Westfalia.

### 3.1 Tausta ja tavoitteet

Noin 18 miljoonan asukkaan Nordrhein-Westfalenin (NW) ESR-rahoitteista vuoden 2006 alussa käyttöön otetusta koulutustilikäytännöstä (Bildungsscheck/koulutusshikki) vastaa N-W:n työ-, integraatio- ja sosiaaliministeriö. Järjestelmän tavoite on parantaa erityisesti pienissä ja keskisuurissa yrityksissä työskentelevien ammatillista osaamista. Koulutusshikki on kohdennettu erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa oleville. Työttömät eivät kuitenkaan voi hyötyä koulutusshikkeistä.

Ministeriön mukaan koulutusshikki on tärkeä tapa vastata työvoimatarpeeseen sekä motivoida kansalaisia elinikäiseen oppimiseen ja ammattitaidon ylläpitoon. Taustalla on havainto siitä, että erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten henkilöstö osallistuu vähän täydennyskoulutukseen. Liittovaltion vuonna 2006 laatiman selvityksen mukaan ammatilliseen täydennyskoulutukseen osallistuvien pienten ja keskisuurten yritysten työntekijöiden osuus N-W:ssa oli 26 %.

Koulutusshikki on tarkoitettu sekä yksilöä että yritystä hyödyntävään täydennyskoulutukseen. Tutkintoon johtavaan koulutukseen koulutusshikkiä ei voi käyttää. Sitä ei ole tarkoitettu myöskään pelkästään yhteen työpaikkaan sidottuun erikoisosaamiseen.

### 3.2 Volyymi

Koulutusshenkilijärjestelmä on ollut vastuuministeriön odotuksia menestyksekkäämpi. Työ-, integraatio- ja sosiaaliministeriön mukaan ajalla 1.1.2006–30.4.2011 on myönnetty noin 420 000 koulutusshenkilä. Yli 40 000 yritystä on hyötynyt järjestelmästä.

Myönnettyjen koulutusshenkilien määrä on viranomaisten verkkosivujen mukaan ylittänyt järjestelmälle asetetut odotukset. Myös kohdennuksessa on onnistuttu, sillä vuoden 2008 tiedon mukaan koulutusshenkilä käyttäneistä lähes puolet ei ollut osallistunut ammatilliseen täydennyskoulutukseen viimeisen viiden vuoden tai jopa pidempänä aikana. Myös yrityksistä on tullut positiivista palautetta. Sekä yritykset (yli 2/3) että koulutukseen osallistuneet (yli 70 %) pitivät neuvontakeskusten roolia tärkeänä. (Wilkens 2008)

### 3.3 Instrumentti: Bildungsscheck

Koulutusshenkilin yleisistä reunaehdoista säädetään osavaltiotasolla. Malli perustuu laajaan yhteistyöhön, johon osallistuvat työnantajien ja -tekijöiden lisäksi koulutuksen tarjoajat ja osavaltion alueella toimivat neuvontakeskukset. Kaikkien roolit on selkeästi määritelty. Koulutukseen osallistuvan näkökulmasta järjestelmä on yksinkertainen, mikä oli yksi lähtökohta uudistusta suunniteltaessa.

Koulutusshenkilä voi hakea kahdella tavalla: N-W:n alueella sijaitseva yritys hakee koulutusshenkilä työntekijälleen tai työssäkäyvä henkilö hakee sitä itse. Koulutusshenkilin voi käyttää ammatilliseen täydennyskoulutukseen. Maksimissaan koulutusshenkilä kattaa 50 % täydennyskoulutuksen kustannuksista. Käytettävissä on kuitenkin korkeintaan 500 €/koulutusshenkilä. Toisen puolen maksaa tilanteesta riippuen joko yritys tai työntekijä itse. Keskimäärin myönnetyn koulutusshenkilin suuruus on ollut n. 330 euroa.

Koulutusshenkilä on tarkoitettu kaikille yritysten työntekijöille. Yritysten omistajat voivat myös saada koulutusshenkilin jos yrityksen perustamisesta ei ole kulunut viittä vuotta enempää.

Järjestelmä kuitenkin suosii seuraavia ryhmiä:

- työntekijät, joilla on lyhyet tai määräaikaisten työsopimukset
- työntekijät, joilla ei ole mitään ammattikoulutusta
- työntekijät, jotka eivät ole viimeiseen neljään vuoteen työskennelleet koulutustaan vastaavassa ammatissa
- yli 50-vuotiaat
- osa-aikaisten työntekijät
- vähintään vuoden äitiys-, vanhempain- tai omaisen hoitovapaalla olleet
- ammattiinsa hiljattain palanneet.

Työntekijä ei voi saada koulutusshenkilä, jos hän on osallistunut edellisen vuoden aikana työnantajan järjestämään koulutukseen, paitsi jos hän kuuluu johonkin mainituista erityisryhmistä. Mainittuihin erityisryhmiin kuuluvat voivat saada koulutusshenkilin kerran vuodessa.

Tukea saavassa yrityksessä voi olla korkeintaan 250 työntekijää. Jos yrityksessä on 20–250 työntekijää yritys voi käyttää 20 koulutusshenkilä vuodessa. Tällöin erityisryhmiin kuuluvien osuus koulutusshenkilin saajista tulee olla vähintään 50 %. Jos työntekijöitä on alle kymmenen, yritys voi saada viisi koulutusshenkilä vuodessa. Näin pienissä yrityksissä erityisryhmiä



ei tarvitse suosia. Toukokuussa 2011 ministeriön suunnitelmissa oli laajentaa koulutusshekin käyttöä myös sellaisiin yrityksiin, joissa on enemmän kuin 250 työntekijää.

Yritysten lisäksi koulutusshekkiä voivat käyttää kirkon instituutiot, tietyt julkiset laitokset ja säätiöt. Julkisella sektorilla (liitto- tai osavaltion viranomaisina) työskentelevät tai freelancerina työskentelevät eivät voi saada koulutusshekkejä.

Koulutusshekki on tarkoitettu laajasti ymmärrettynä ammatilliseen täydennyskoulutukseen, joka tähtää osaamisen, ammattitaidon ja tätä kautta työmarkkina-aseman parantamiseen. Koulutusshekillä tuetaan mm. seuraavantyyppisiä koulutuksia: kielitaito (saksa ja vieraat kielet), ryhmätyötaidot, tietotekninen osaaminen, konfliktinratkaisu, mediakoulutus, hallinnollinen osaaminen, matemaattis-luonnontieteelliset perustaidot, sosiaaliset taidot sekä työ- ja opiskelutekniikat. Tuettavia koulutuksia voisi luonnehtia niin, että niiden tuottamaa osaamista voi hyödyntää monessa yhteydessä ja osaaminen tuottaa valmiuksia elinikäiseen oppimiseen.

Suoraan tietyn yrityksen tarpeisiin liittyvää opiskelua (esim. tiettyjen koneiden käyttö) ei tueta; ei myöskään kelpoisuusvaatimuksen täyttävään tähtäävää muodollista koulutusta, ajokorttikoulutusta eikä muiden liitto- tai osavaltion tukijärjestelmien kautta tuettavaa koulutusta. Koulutusshekkiä ei myöskään voi käyttää yksityisopetukseen, vaan koulutuksen tulee olla kaikille avointa.

### **Järjestelmän perustana neuvonta**

Koulutusshekin voi saada vain osallistuttuaan täydennyskoulutusta koskevaan neuvontaan. Opiskelupaikka haetaan N-W:n alueella sijaitsevan neuvontakeskuksen kautta. Neuvontakeskuksena voi toimia monentyyppinen organisaatio: aikuiskoulutuskeskus, kauppakamari, kansanopisto tai jokin muu taho. Neuvontakeskuksia on noin 220. Järjestelmää varten ei perustettu uusia neuvontakeskuksia. Tämä johtuu mm. resursseista, mutta sillä haluttiin varmistaa myös neuvontaa tarjoavien organisaatioiden toiminnan laatu. Koulutusshekkiä koskevaa neuvontaa neuvontakeskuksissa antaville on myös tarjottu mahdollisuutta kouluttautua esim. ammatinvalintaan ja yritysten koulutustarpeisiin liittyvissä kysymyksissä. Neuvontakeskuksilta edellytetään myös keskinäistä yhteistyötä. Neuvontakeskukset saavat pienen palkkion kustakin koulutusshekkiin liittyvästä neuvontatilanteesta. Kansalaisten lisäksi neuvontakeskukset neuvovat myös yrityksiä esim. niiden osamistarpeista. Yrityksille ja kansalaisille koulutusshekkiin liittyvä neuvonta on maksutonta.

Neuvonnan tulee olla neutraalia. Ohjauksen aikana käydään läpi koulutusshekin saamisen muodolliset ja sisällölliset edellytykset. Ohjauksen merkitys korostuu, sillä koulutusshekin saavilla ei välttämättä ole kokemusta ammatillisesta täydennyskoulutuksesta. Lisäksi heidän voisi olla vaikea valita sopiva koulutus runsaasta koulutustarjonnasta ja hakeutua siihen itsenäisesti. Neuvoteltuaan yrityksen ja kouluttautuvan henkilön kanssa neuvontakeskus osoittaa kunkin koulutusshekin käyttämiseksi kolme koulutuspaikkaa, joista kouluttautuva voi valita. Koulutuspaikat valitaan erityiseltä osavaltion verkkosivulta löytyvästä tietokannasta.

### **3.4 Lähteet**

- Moraal, D. 2007. The Training Cheque – a new Instrument for the Promotion of the Continuing Vocational Training in SMEs in the German Federal State of North Rhine-Westphalia, BIBB
- Thierfelder, C. 2009. Training Cheque North Rhine-Westphalia: continuing vocational training in SMEs. Individual learning accounts. Cedefop Panorama series 163

Wilkens, C. 2008. Weiterbildung mit dem Bildungsscheck NRW. Lernen im Lebenslauf. BWP 1/2008 BIBB  
[www.bibb.de](http://www.bibb.de)  
[www.iwwb.de](http://www.iwwb.de) InfoWebWeiterbildung  
[www.arbeitnrw.de](http://www.arbeitnrw.de) (Arbeitspolitik in Nordrhein-Westfalen)  
[www.weiterbildungsberatung-nrw.de](http://www.weiterbildungsberatung-nrw.de)  
[www.mags.nrw.de](http://www.mags.nrw.de) Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen  
[www.bildungsscheck.nrw.de](http://www.bildungsscheck.nrw.de)  
[www.esf.nrw.de](http://www.esf.nrw.de)

## 4 Kanada: Learn\$ave

*Vuokko Kohtamäki*

### 4.1 Tausta ja tavoitteet

Learn\$ave alkoi Kanadassa vuonna 2000 yhdeksän vuoden projektina, jonka tarkoitus oli testata henkilökohtaisten kehittämistilien (Individual Development Accounts) vaikutavuutta Kanadassa. Henkilökohtaisella kehittämistilillä pyritään rohkaisemaan matalan koulutus- ja tulotason aikuisväestöä säästämään omaa myöhempää opiskelua ja jatkokouluttautumista varten. Kyse on valtion tukemasta säästämismekanismista.

Vain harvat työelämässä olevat aikuiset (noin 7 %) hankkivat lisäkoulutusta ellei heillä ole taustallaan korkeakoulututkintoa. Tämä heikentää matalan tulotason aikuisryhmien mahdollisuuksia lisätä työssäoloajan ansioitaan ja yleistä tuottavuuttaan. Tälle aikuisryhmälle on ollut myös vähemmän mahdollisuuksia kouluttautua senkin vuoksi, että he eivät varsinaisesti ole olleet kohderyhmänä minkään muun koulutusinstrumentin avulla. Tarjolla olevat hajanaiset mahdollisuudet ovat olleet lähinnä sellaisille, jotka ovat riippuneet henkilön kansalaisuudesta, iästä, vakuutuksista, provinssista jne. Learn\$ave on ensimmäinen matalatuloisten aikuisten laajan mittakaavan ohjelma.

### 4.2 Volyymi

Learn\$ave on Kanadassa ensimmäinen matalatuloisten aikuisten laajan mittakaavan ohjelma ja se perustuu yhdysvaltalaiseen esikuvaan. Ohjelma toteutettiin seitsemässä provinssissa ja kaikkiaan kymmenellä eri paikkakunnalla. Väestöstä 488 564 (10 %) oli oikeutettu hakemaan Learn\$ave -ohjelmaan. Tällä hetkellä Kanadan valtio tarjoaa haettavaksi erityistä säästämisohjelmaa toisen asteen jälkeisen koulutuksen hankkimiseksi. Ohjelma on nimeltään CESG – Canada Education Savings Grant.

### 4.3 Instrumentti: Individual development account

Learn\$ave -ohjelmassa oli kaksi hieman toisistaan poikkeavaa mallia. Toisessa osallistujia tuettiin kannusteilla ja tukipalveluilla (Learn\$ave-plus) ja toinen oli virtaviivaisempi säästömalli (Learn\$ave-only). Tukipalvelumallissa säästäjiä tuettiin ja rohkaistiin pääsemään säästötavoitteisiin sekä huolehdittiin heidän etenemisestään. Ohjelmaan hakeuduttiin ja hakijan oli täytettävä tietyt edellytykset liittyen tulotasoon, varallisuuteen, ikään (vain 21–65-vuotiaat), opiskelijastatukseen (mikäli hakija opiskelija, vain osapäiväopiskelijat tietyin edellytyksin) ja asuinpaikkaan.

Säästämisohjelman pääideana oli tienata lisärahaa omaa oppimista varten jokaisesta erityiselle tilille säästetystä dollarista. Säästäjä sai tililleen rahaa eri suhteissa eri paikkakunnilla, esimerkiksi Montrealissa suhde oli 5:1 eli yhdestä dollarista sai viisi dollaria. Vaikka suhteet vaihtelivat, kannusterahan määrälle oli asetettu tietty kattoraja (yleensä 4 500 dollaria). Säästäjiä kannustettiin ja sitoutettiin säännölliseen säästämiseen. Rahojen käyttäminen muuhun estettiin edellyttämällä vähintään 12 kuukauden ajalta nettotalletuksia (10 dollaria/kk), jotta oikeus kannusterahaan syntyi. Learn\$ave-tilille kertyi kannusterahaoikeutta, mutta varsinainen maksu tapahtui vasta, kun säästötavoite oli toteutunut. Säästöperiodit vaihtelivat 2–3 vuoteen paikkakunnittain.

Säästäjille järjestettiin myös oman talouden hallinnan opetusta, johon useimmat osallistuivat. Säästämisohjelmassa jokaisen oli valittava tavoitteeksi joko koulutus tai pienyrityksen perustaminen. Pääpaino oli koulutussäästymisessä, jotta ohjelman tavoitteet toteutuisivat. Koulutustavoitteisesti säästäneet voivat käyttää rahaa vain omaan henkilökohtaiseen koulutukseen. Kannusterahalla voi maksaa opintomaksuja. Enintään puolet rahasta (ja rahamääräisesti enintään 1 500 dollaria) voi käyttää opintoihin liittyviin muihin menoihin, kuten kirjoihin ja tietokoneisiin.

Yritystoimintaan liittyvän kannusterahan saaja voi käyttää yrityksen starttirahan myös perheenjäsenensä hyväksi, mikäli perheenjäsen täytti ohjelman tavoitteiden ja kannusterahan saamisen edellytykset. Pienyrityksen perustamiseen maksettava raha oli oltava uuden yrityksen perustamiseen liittyvää toimintaa ja mittakaavaltaan sellaista, jossa aloittamis-pääomaa tarvitaan enintään 10 000 dollaria. Rahan maksamiseksi edellytettiin yrityssuunnitelmaa, mutta rahaa voi käyttää myös tämän suunnitelman valmisteluun.

#### 4.4 Lähteet

Social research and demonstration corporation. (2010) Learn\$ave program, Final report.

<http://www.sedi.org/DataRegV2-unified/sedi-Publications/learnSave%20final%20report%20English.pdf>

#### Lisää ajankohtaista tietoa

Human Resources and Skills Development Canada,

[http://www.hrsdc.gc.ca/eng/learning/education\\_savings/index.shtml](http://www.hrsdc.gc.ca/eng/learning/education_savings/index.shtml)

CESG – Canada Education Savings Grant

CLB – Canada Learning Bond

Canada Education Savings Act (S.C. 2004, c. 26)

### 5 Itävalta: Ylä-Itävalta

*Anu Lyytinen*

#### 5.1 Tausta ja tavoitteet

Ylä-Itävallan alue otti oppimistilit (Bildungskonto) ensimmäisenä käyttöön Itävallassa vuonna 1994. Kehitystä vauhditti maan liittyminen Euroopan Unioniin. (Bauer 2009, 25; Wagner & Lassnigg 2006, 22.) Itävallassa kaikki Länderit tarjoavat jonkin tyyppisiä palveluseleitä tai yksilöllisiä oppimistilejä (ILA) aikuiskoulutuksen kustannusten kattamiseen (OECD 2005, 149). Niiden toimintaperiaate on sama kaikissa Ländereissä: alue-

hallinto palauttaa osan kurssimaksusta kurssille osallistumisen ja sen suorittamisen jälkeen (Wagner & Lassnigg 2006, 17).

Ylä-Itävallassa oppimistilit ovat henkilökohtaisten pankkitilien kaltaisia: ne takaavat tietyn taloudellisen tuen tason yli viideksi vuodeksi (Bauer 2009, 26). Kysymys on apurahan luonteisesta koulutuksen kustannusten korvauksesta. Periaatteena on, että tililtä maksetaan tietty prosenttiosuus kokonaiskustannuksista koulutuksen kulujen kattamiseksi. Loput työntekijä maksaa itse. Tuen saamisen ehtona on, että työntekijä on vapaaehtoisesti valinnut ammatillisen koulutuksen, se liittyy todellisiin työtehtäviin ja täyttää tietyt laatuvaatimukset. Korvaus on mahdollista saada vasta kun koulutus on suoritettu ja maksettu. (Bauer 2009, 26; Wagner & Lassnigg 2006, 17.)

Vuodesta 1994 oppimistilin muodot ja niiden kohderyhmät ovat eriytyneet, laajentuneet ja monipuolistuneet: ne tarjoavat erityyppistä tukea riippuen henkilön iästä, kvalifikaatioista ja koulutuksesta. Eriytyneestä luonteestaan ja mukanaolijoiden laajasta voluumista johtuen Ylä-Itävallan oppimistilejä pidetään Itävallassa esimerkkinä hyvästä käytänteestä. (Bauer 2009, 25–26; Wagner & Lassnigg 2006, 22.)

## 5.2 Volyymi

Oppimistilien volyymi on kasvanut huomattavasti vuodesta 1994 tarkasteltaessa niihin osoitettua rahoitusta, oppimistilejä käyttävien ihmisten määrää sekä erilaisia instrumentteja. Oppimistilit olivat alkuperäiseltä luonteeltaan kompensoivia: ne oli suunnattu vain sellaisille henkilöille, joilla ei ollut ylioppilastutkintoa. Nykyisin oppimistilit kattavat laajemmin erilaisia ryhmiä: myös ylioppilastutkinnon sekä akateemisen tutkinnon suorittaneet voivat hyödyntää oppimistilejä. Jälkimmäiset siinä tapauksessa, jos he ovat yli 40-vuotiaita ja tulotaso on matala. (Bauer 2009, 26.)

Oppimistilien käyttöönottovaiheessa, vuosina 1994–1999, tilejä käytti yhteensä 20 000 henkilöä. Nykyisin sama määrä ihmisiä hyötyy tileistä vuosittain: vuonna 2006 noin 20 000 työntekijää käytti oppimistilejä Ylä-Itävallassa. (Bauer 2009, 29.)

Myös oppimistilien budjetti on kasvanut tasaisesti: Vuonna 1994 käytettävissä oleva budjetti oli 695 000 euroa. Viisi vuotta myöhemmin, vuonna 1999, se oli jo noin 3,5 miljoonaa euroa. Nykyisin oppimistilien kautta kanavoituu Ylä-Itävallassa noin 9,5 miljoonaa euroa vuosittain (taulukko 1). Keskimääräinen oppimistilin kautta tuleva korvaus on 468 euroa/henkilö. (Bauer 2009, 25, 27, 29.)

**Taulukko 1.** Oppimistileihin suunnattu budjetti Ylä-Itävallassa 2000–2008

Vuosi	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Budjetti EUR 1 000	4 433	6 686	7 267	8 184	7 324	8 080	8 868	9 005	9 630

Lähde: Bauer 2009

## 5.3 Instrumentti: Bildungskonto

Oppimistilien tyypit ja käytettävissä olevat instrumentit ovat monipuolistuneet kuluneen kahden vuosikymmenen aikana. Nykyisin (vuonna 2008) Ylä-Itävallan oppimistilit muodostuvat neljästä erilaisesta välineestä: yleinen oppimistili, erityinen oppimistili, poikkeuksellinen oppimistili ja innovatiivinen oppimistili. Ne eroavat toisistaan tavoitteiltaan, kohderyhmiltään ja tuen määrältään. (Bauer 2009, 26–27.)

Yleinen oppimistili liittyy ammatilliseen koulutukseen tai valmentavaan koulutukseen, jonka tavoitteena on korkeampi ammatillinen pätevyys. Yleinen oppimistili on tarkoitettu kaikille työntekijöille, jotka asuvat tai työskentelevät Ylä-Itävallassa. Ylä-Itävallan aluehallinto hyvittää 50 % koulutuksen kustannuksista (830 euroon saakka) täydennyskoulutukseen osallistujille. Yli 40-vuotiaat ja ammattitaidottomat henkilöt voivat saada jopa 80 % palautusta kustannuksista (1 250 euroon asti). (Bauer 2009, 26–27, Eurydice 2011, 66; Wagner & Lassnigg 2006, 22.)

Erityisten oppimistilien kautta tuetaan tyypillisesti koulutustoimintoja, jotka valmentavat virallisesti tunnustettuihin kokeisiin. Erityiset oppimistilit hyvittävät osallistujille 50 % koulutuksen henkilökohtaisista kustannuksista (1660 euroon asti). Yli 40-vuotiaiden ja ammattitaidottomien henkilöiden osalta korvaus on 80 % kustannuksista (2 090 euroon asti). (Bauer 2009, 26–27, Eurydice 2011.)

Poikkeukselliset oppimistilit liittyvät erityisiin hankkeisiin. Tällaisia voivat olla esimerkiksi naisten töihin paluun mahdollistavat hankkeet. Poikkeukselliset oppimistilit on suunnattu erityisille kohderyhmille. Ne mahdollistavat 75 % korvauksen (1 250 euroon asti). Töihin paluun mahdollistavia oppimistilejä käyttävät tyypillisesti 24–35-vuotiaat. (Bauer 2009, 27, 31.)

Innovatiiviset oppimistilit liittyvät vuosittain määritettävään teemaan. Ne voivat olla erityisille oppijaryhmille (esim. kulttuurityöntekijät) suunnattuja innovatiivisia ohjelmia. Innovatiivista oppimistiliä ovat hyödyntäneet erityisesti vanhemmat työntekijät. Korvauksen ylärajaa ei ole määritetty, vaan se on avoin. Kokonaisuudessaan innovatiivisten oppimistilien kautta kanavoituu vuosittain keskimäärin 730 000 euroa. (Bauer 2009, 27, 31.)

## 5.4 Lähteet

Bauer, F. 2009. Individual learning accounts in Upper Austria. Julkaisussa Cedefop (toim.) Individual learning accounts. Panorama series 163. Luxemburg, 25–33.

Eurydice 2011. Adults in Formal Education: Policies and Practice in Europe, Published: March 7, 2011 [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/128EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/128EN.pdf)

OECD 2005. Ageing and Employment Policies: Austria. OECD: Organisation for Economic co-operation and development. Paris.

Wagner, E. & Lassnigg, L. 2006. Alternative Approaches to Individual Training Leave to Combine Work with Personal and Professional Development. Projektbericht Research Report. Institute for Advanced Studies, Vienna.

# Aikuiskoulutuksen julkisen rahoituksen kokonaisuus

Alustava luonnos 6.3.2012

## Sisällys

1	<u>Yleistä opetustoimen rahoitusjärjestelmästä</u>
2	<u>Aikuiskoulutus ja lukiot</u>
3	<u>Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä</u>
	3.1 Yleistä opetustoimen rahoitusjärjestelmästä
	3.2 Ammatillisen koulutuksen ohjauksesta ja rahoituksesta
	3.3 Ammatillisen peruskoulutuksen rahoitus
	3.4 Ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitus
	3.5 Oppisopimuskoulutuksen rahoitusjärjestelmä
	3.6 Ammatillisten erikoisoppilaitosten rahoitusjärjestelmä
3	<u>Työelämän kehittämis- ja palvelutoiminta</u>
4	<u>Korkeakoulujen aikuiskoulutuksen rahoitus</u>
	4.1 Ammattikorkeakoulut
	4.2 Yliopistot
5	<u>Opetustoimen henkilöstökoulutus</u>
6	<u>Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus</u>
7	<u>Aikuiskoulutuksen etuudet</u>

## **Yleistä opetustoimen rahoitusjärjestelmästä**

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toisen asteen ammatillisen koulutuksen sekä ammattikorkeakoulujen rahoitusjärjestelmä perustuu valtionosuuksiin, joka kattaa oppilaitosten käyttökustannuksiin ja perustamishankkeisiin myönnettävän lakisääteisen ja harkinnanvaraisen rahoituksen. Esi- ja perusopetuksen valtionosuudet siirrettiin vuoden 2010 alusta peruspalvelujen valtionosuudeksi ns. yhden putken järjestelmään valtiovarainministeriön hallinnoitavaksi. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjakoon määräytyy valtionosuusprosentteihin perustuen, mikä ammatillisessa koulutuksessa ja ammattikorkeakoulussa vuonna 2010 on 41,89 % ja peruspalvelujen valtionosuudessa 34,08 %. Rahoitusta myönnetään koulutuksen järjestäjinä toimiville kunnille, kuntayhtymille sekä yksityisille yhteisöille ja säätiöille.<sup>1</sup> Kuntien rahoitusosuus ammatillisen koulutuksen rahoituksesta on asukasta kohden samansuuruinen. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimassa järjestelmässä valtion ja kuntien välinen kustannustenjakoon toteutuu kohdistettaessa järjestelmän asukaskohtainen rahoitusosuus kunnille rahoituspäätöksen yhteydessä, vaikka kunta ei olisikaan koulutuksen järjestäjä. Oppisopimuskoulutuksena järjestettävä ammatillinen peruskoulutus on sisällytetty kuntien rahoitusosuuteen vuodesta 2001 lukien. Ammatillinen lisäkoulutus on valtion rahoittamaa eikä sisälly valtion ja kuntien väliseen kustannustenjakoon.

Talousarvion valmistelussa valtionosuuksien määrärahatarpeen mitoitus perustuu yksikköhintoja ja suoritemääriä koskeviin arvioihin. Yksikköhinnat perustuvat koulutusasteesta riippuen toteutuneiden kustannusten perusteella laskettuihin keskimääräisiin yksikköhintoihin ja järjestäjäkohtaisiin porrastus- ym. tekijöihin. Suoritemäärät perustuvat toteutuneisiin suoritemääriin tai talousarviossa momentin päätösoissa esitettäviin suoritemääriin.

Niiden koulutusmuotojen osalta, joiden valtionosuuden perusteena ovat yksikköhinnat perustuvat toteutuneisiin kustannuksiin, yksikköhinnat tarkistetaan joka neljäs vuosi vastaamaan kussakin koulutusmuodossa koulutuksen järjestämisestä aiheutuneita toteutuneita kustannuksia. Näin ollen vuosina 2008–2011 talousarvioissa käytettävät yksikköhinnat määräytyvät vuoden 2005 toteutuneiden kustannusten perusteella. Vuonna 2012 yksikköhintoja on tarkistettu toteutuneiden kustannusten perusteella ja kustannusten pohjavuosi on ollut 2009. Ns. välivuosina yksikköhinnoissa otetaan huomioon kustannustason muutos ja koulutuksen laajuudessa tapahtuneet kustannuksiin vaikuttavat muutokset. Oppilaitosmuotoisessa ammatillisessa perus- ja lisäkoulutuksessa yksikköhintoja porrastetaan koulutusaloittain.

## **Aikuiskoulutus ja lukiot**

Lukiolain (629/1998) 20 §:n 3 momentin mukaan lukion opiskelijaksi voidaan ottaa myös sellainen henkilö, jonka tarkoituksena on ainoastaan yhden tai useamman lukion oppimäärään kuuluvan oppiaineen suorittaminen. Lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa ja ammatillisessa aikuiskoulutuksessa opiskelija voi valita ensisijaisten opintojen lisäksi myös muiden koulutusmuotojen opintoja. Aineopiskelijoita ovat sekä lukiossa pelkästään aineopintoja suorittavat opiskelijat että toisessa oppilaitoksessa tutkintoa suorittavat opiskelijat. Opiskelija voi suorittaa samanaikaisesti kahta tutkintoa. Lukiolain 28 §:n 1 momentin mukaan lukion aineopiskelijoilta voidaan periä maksuja.

<sup>1</sup> Esi- ja perusopetuksen rahoitus siirrettiin valtiovarainministeriön pääluokkaan vuoden 2010 alusta lukien.

Lukiolain 35 §:n mukaan lukiokoulutuksen rahoitus perustuu opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin. Lukiokoulutuksen käyttökustannuksiin myönnettävä valtionosuusrahoitus määräytyy opiskelijaa kohden määrätyn yksikköhinnan ja koulutuksen järjestäjän lukiokoulutuksen opiskelijamäärän tulosta. Lukiokoulutuksen yksikköhinta on järjestäjäkohtainen. Järjestäjäkohtaiset yksikköhinnat lasketaan lukiokoulutuksen keskimääräisen yksikköhinnan perusteella. Vuonna 2012 lukion keskimääräinen yksikköhinta on 6 704,40 euroa.

Lukioiden yksikköhintojen laskentaa varten määritellään koulutuksen järjestäjän tunnusluku. Tunnusluku lasketaan lukiokoulutuksen alle 18-vuotiaina aloittaneiden lukio-opiskelijoiden kokonaismäärän mukaan. Tunnusluku on 100, jos koulutuksen järjestäjän lukiokoulutuksen alle 18-vuotiaina aloittaneiden lukion opiskelijoiden lukumäärä on vähintään 200.

Lukion yksikköhinta lasketaan kertomalla koulutuksen järjestäjän tunnusluku lukion keskimääräisellä yksikköhinnalla ja jakamalla luvulla 100. Näin saatu yksikköhinta kerrotaan valtakunnallisella tasauskerroimella, jolla tasataan tunnusluvusta aiheutuvien korotusten vaikutus lukion keskimääräiseen yksikköhintaan. Vuonna 2012 tasauskerroin on 0,9125122. Yksikköhintaa korotetaan silloin, kun lukiokoulutuksen järjestäjän tehtäväksi on määrätty järjestää lukiokoulutusta sisäoppilaitoksessa. Lisäksi yksikköhintaa voidaan korottaa erityisen koulutustehtävän tai muun erityisen syyn vuoksi.

Jos lukion koko oppimäärää suorittava opiskelija on aloittanut opintonsa sen jälkeen, kun hän on täyttänyt 18 vuotta, yksikköhinta on 58 prosenttia koulutuksen järjestäjälle lukion opiskelijaa kohden määrätystä yksikköhinnasta. Myös tätä yksikköhintaa voidaan korottaa harkinnanvaraisesti. Jos kunnan tehtävänä on järjestää lukiokoulutusta sisäoppilaitoksessa, 18 vuotta täyttäneen opiskelijan yksikköhintana käytetään kuitenkin koulutuksen järjestäjän alentamatonta yksikköhintaa.

## **Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä**

### **Ammatillisen koulutuksen ohjauksesta ja rahoituksesta**

Ammatillisen koulutuksen ohjausjärjestelmän muodostavat järjestämis lupiin perustuva sääte lyjärjestelmä ja rahoitusjärjestelmä. Järjestämis lupasääntelyn ja rahoitusjärjestelmän kautta vaikutetaan valtakunnallisesti koulutustarjonnan suuntaamiseen työelämän eri alojen tarpeiden mukaisesti ja toisaalta turvataan koulutuksen saatavuus ja vetovoimaisuus maan eri osissa ja eri kieliryhmien tarpeet huomioon ottaen.

Ammatillisen koulutuksen järjestäminen edellyttää opetus- ja kulttuuriministeriön lupaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle taikka valtion liikelaitokselle luvan ammatillisen perus- tai lisäkoulutuksen koulutuksen järjestämiseen. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisluvassa määrätään koulutusaloista, tutkinnoista, opetuskielestä, kunnista, joissa koulutusta voidaan järjestää, opiskelijamääristä, erityisestä koulutustehtävästä, koulutuksen järjestämis muodosta ja muista koulutuksen järjestämiseen liittyvistä asioista. Järjestämis lupaa koskevat säännökset sisältyvät ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 8 ja 9 §:ään. Ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämisluvassa määrätään opetuskielestä, koulutusaloista, näyttötutkintoihin valmistavan koulutuksen ja muun ammatillisen lisäkoulutuksen opiskelijatyövuosien sekä oppisopimusten määrästä ja erityisestä koulutustehtävästä sekä työelämän kehittämis- ja palvelutehtävästä ja muista koulutuksen ja tutkintojen järjestämiseen liittyvistä asioista. Järjestämis lupaa koskevat säännökset sisältyvät ammatil-



lisestä aikuiskoulutuksesta annetun lain (631/1998) 4 ja 5 §:ään. Koulutuksen järjestäjät päättävät toimintansa organisoimisesta ja koulutuksen suuntaamisesta alueen koulutustarpeen mukaisesti järjestämisluvan mahdollistamalla tavalla.

Ammatillista koulutusta rahoitetaan pääosin opetus- ja kulttuuriministeriön budjetin kautta. Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittama ammatillinen koulutus on osa opetus ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmää, joka kuuluu puolestaan pääosiltaan kuntien valtionosuusjärjestelmään. Ammatillisen koulutuksen rahoituksesta säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009), jäljempänä rahoituslaki, sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa asetuksessa (1766/2009), jäljempänä rahoitusasetus. Valtionosuutta myönnetään järjestämisluvan saaneille koulutuksen järjestäjille. Koulutuksen järjestäjä saa käyttää sille myönnetyn rahoituksen harkintansa mukaan koulutuksen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Myönnetyn rahoituksen käyttö ei ole sidottu rahoituksen myöntämis- ja laskentaperusteisiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö rahoittaa työvoimapolitiittista koulutusta, joka voi olla ammatillista perus- tai lisäkoulutusta tai korkeakouluopetusta tai muuta työelämän tarpeista lähtevää koulutusta. Työhallinto ostaa työvoimapolitiittista koulutusta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluvilta koulutuksen järjestäjiltä ja jossakin määrin myös muilta koulutuksen tarjoajilta. Työvoimapolitiittisen koulutuksen kustannukset ovat valtion talousarvion mukaan noin 271,6 milj. euroa vuonna 2010.

#### **Ammatillisen peruskoulutuksen rahoitus**

Valtio ja kunnat rahoittavat yhdessä ammatillista peruskoulutusta. Vuosina 2008–2011 valtionosuus on 41,89 prosenttia ja kuntien osuus 58,11 prosenttia rahoituksesta. Ammatillisen peruskoulutuksen laskennalliset kustannukset ovat valtion talousarvion mukaan vuonna 2010 noin 1,5 mrd. euroa. Valtion rahoitusosuus ammatillisen peruskoulutuksen kustannuksiin on noin 640 milj. euroa ja kuntien rahoitusosuus noin 890 milj. euroa. Vuonna 2012 ammatillisen peruskoulutuksen valtionosuutta saa 136 koulutuksen järjestäjää.

Koulutuksen järjestäjän saama vuotuinen ammatillisen peruskoulutuksen rahoitus määräytyy rahoituslain 5 §:n mukaisesti opiskelijamäärien ja opiskelijaa kohden määrättyjen yksikköhintojen perusteella. Valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavan varainhoitovuoden rahoituksen perusteena käytettävät koulutusmuotokohtaiset keskimääräiset yksikköhinnat. Ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijakohtaisten yksikköhintojen laskentatavasta säädetään rahoituslain 25 §:ssä. Opetus- ja kulttuuriministeriö päättää ammatillisen koulutuksen järjestäjien opiskelijakohtaiset yksikköhinnat.

Yksikköhinnat opiskelijaa kohden lasketaan joka neljäs vuosi siten, että yksikköhintojen määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna kaikille ammatillisen koulutuksen järjestäjille aiheutuneet valtakunnalliset kokonaiskustannukset jaetaan valtionosuuden myöntämisen perusteena käytettävien opiskelijoiden yhteismäärällä mainittuna vuonna. Yksikköhintoja laskettaessa ei oteta huomioon oppisopimuskoulutusta.

Ammatillisen peruskoulutuksen yksikköhinnat opiskelijaa kohti lasketaan koulutusaloittain siten, että kunkin koulutusalan valtakunnalliset kokonaiskustannukset jaetaan kunkin koulutusalan koulutusta saaneiden opiskelijoiden yhteismäärällä mainittuna vuonna. Jos koulutuksen järjestäjä järjestää koulutusta vähintään kahdella koulutusosalalla, yksikköhinta lasketaan eri koulutusalojen opiskelijamäärien ja koulutusaloittain laskettujen yksikköhintojen perusteella painottamalla. Rahoitukseen vaikuttavat myös erityisopiskelijoiden määrä sekä kustannuksiltaan erityisen kalliit tutkimukset Tarkemmat säännökset mm. koulutusalan keskimääräisiä kustannuksia kalliimman koulutuksen yksikköhinnan

porrastamisesta ja erityisopetuksen rahoituksesta sisältyvät rahoitusasetukseen. Rahoitusasetuksen 4 §:n mukaan erityisopetuksena järjestetyssä koulutuksessa yksikköhinnat ovat kaikilla aloilla 47 prosenttia korkeammat kuin muussa alan koulutuksessa ja vaikeasti vammaisten opiskelijoiden koulutusta järjestävissä erityisoppilaitoksissa vielä tätäkin korkeammat (9 §). Rahoituslain 25 §:n mukaan yksikköhintoja korotetaan lisäksi majoitusedun saaneiden opiskelijoiden osalta. Opetusministeriö voi lisäksi koulutuksen järjestämisluvassa määrätyn erityisen koulutustehtävän perusteella tai muusta erityisestä syystä hakemuksesta korottaa yksikköhintaa harkinnanvaraisesti.

Vuonna 2012 ammatillisen koulutuksen keskimääräinen arvonlisäveroton yksikköhinta on 11 131,17 euroa / opiskelija. Yksityisen koulutuksen järjestäjän yksikköhintaan lisätään arvonlisäveron osuus, joka vuonna 2012 on 5,2 prosenttia. Vuonna 2012 yksikköhinnat perustuvat vuoden 2009 toteutuneisiin ammatillisen peruskoulutuksen kustannuksiin.

**Taulukko 2.** Koulutusalojen yksikköhinnat vuonna 2012

Koulutusala	Yksikköhinta vuonna 2012 ilman lisäyksiä
1. Humanistinen ja kasvatusala	10 381,31
2. Kulttuuriala	11 740,94
3. Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala	7 998,38
4. Luonnontieteiden ala	8 437,69
5. Tekniikan ja liikenteen ala	11 307,76
6. Luonnonvara- ja ympäristöala	15 852,64
7. Sosiaali-, terveys ja liikunta-ala	9 267,18
8. Matkailu-, ravitsemis- ja talousala	11 135,42
Keskimääräinen yksikköhinta	11 131,17
<i>Yhteensä</i>	11 131,17

Ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksen perusteena olevat opiskelijamäärät lasketaan kaksivaiheisesti. Opiskelijamäärien ja suoritelmäärien laskemisesta ja vahvistamisesta säädetään rahoituslain 48 ja 50 §:ssä. Myönnettäessä ennakollista valtionrahoitusta seuraavalle varainhoitovuodelle opiskelijamäärinä käytetään varainhoitovuotta edeltävän vuoden toteutuneita opiskelijamääriä. Varainhoitovuoden lopussa rahoitus tarkistetaan varainhoitovuonna toteutuneen keskimääräisen opiskelijamäärän mukaiseksi. Koulutuksen järjestäjän järjestämisluvassa määrätty kokonaisopiskelijamäärä on kuitenkin rahoituksen perusteena oleva enimmäisopiskelijamäärä.

Vuoden 2006 alusta lukien ammatillisen peruskoulutuksen rahoitusta muutettiin siten, että uudeksi rahoituksen määräytymisperusteeksi otettiin tuloksellisuus ja perustamiskustannusten erilliset valtionosuudet siirrettiin osaksi käyttökustannusten laskennallista valtionosuusjärjestelmää. Tuloksellisuuteen perustuvasta porrastuksesta säädetään rahoituslain 25 §:ssä ja rahoitusasetuksen 5-8 §:ssä. Tuloksellisuuteen perustuvan yksikköhinnan porrastuksen tehtävänä on kannustaa koulutuksen järjestäjiä toiminnan tuloksellisuuteen ja laadun jatkuvaan parantamiseen. Tuloksellisuuteen perustuvan rahoituksen osuus on rahoituslain 25 §:n mukaan enintään 3 prosenttia (vuonna 2010 2 %) ammatillisen peruskoulutuksen valtakunnallisista kokonaiskustannuksista. Tulorahoituksen määräytyminen perustuu tulostittareihin, joilla mitataan tutkinnon suorittaneiden työllistymistä, jatko-opintoihin sijoittumista, opintojen läpäisyä ja keskeyttämistä, opetushenkilöstön kelpoisuutta ja henkilöstön kehittämiseen suunnattuja resursseja.

Tulosrahoituksen mittaritietojen sisältö muuttui vuoden 2011 alusta. Tuloksellisuuden perusteella jaetaan 3 prosenttia tulosisindeksin laskennan piirissä olevien koulutuksen järjestäjien valtionosuuden laskennallista perustetta vastaavasta euromäärästä.

### **Ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitus**

Ammatillinen lisäkoulutus on pääosin valtion rahoittamaa. Osan koulutuksesta maksavat opiskelijat ja työnantajat, joilta voidaan periä maksuja. Valtionosuusprosentti on rahoituslain 10 §:n mukaan omaehtoisessa ammatillisessa lisäkoulutuksessa 85,60 prosenttia ja yrityksen tai muun yhteisön henkilöstön kehittämiseksi järjestettävässä koulutuksessa 47,23 prosenttia. Kunnilla ei ole lakiin perustuvaa velvollisuutta osallistua ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitukseen. Valtion talousarvion mukaan valtionosuus oppilaitosmuotoisen ammatillisen lisäkoulutuksen käyttökustannuksiin vuonna 2010 on noin 138,9 miljoonaa euroa ja oppisopimusmuotoiseen ammatilliseen lisäkoulutukseen 88,2 miljoonaa euroa. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla on 151 valtionosuutta saavaa oppilaitosmuotoisen ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäjää. Oppisopimuskoulutuksen järjestäjiä on yhteensä 82.

Ammatillisen lisäkoulutuksen valtionosuusrahoitusta myönnetään näyttötutkintoina ilman valmistavaa koulutusta suoritettavien ammattitutkintojen ja erikoisammattitutkintojen samoin kuin niihin valmistavan koulutuksen sekä muun kuin näyttötutkintoon valmistavan ammatillisen lisäkoulutuksen toteuttamiseen ja ilman valmistavaa koulutusta suoritettavien ammatillisten perustutkintojen toteuttamiseen. Oppilaitosmuotoisessa ammatillisessa lisäkoulutuksessa rahoitus maksetaan rahoituslain 5 §:n mukaan koulutuksen järjestäjälle valtionrahoituksen laskemisen perusteeksi vahvistetun opiskelijatyövuosien määrän sekä opiskelijatyövuotta kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella.

Opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa vuosittain kunkin koulutuksen järjestäjän laskennallisen valtionrahoituksen perusteena käytettävän opiskelijatyövuosimäärän valtion talousarviossa määritellyn enimmäismäärän puitteissa. Laskennallisella opiskelijatyövuodella tarkoitetaan rahoitusasetuksen 30 §:n mukaan 190 vähintään seitsemän tunnin mitaista työpäivää opiskelijaa kohden.

Ammatillisen lisäkoulutuksen yksikköhinnat opiskelijatyövuotta kohti lasketaan rahoituslain 27 §:n mukaan ammatillisen koulutuksen keskimääräisen yksikköhinnan perusteella. Yksikköhinnat lasketaan erikseen omaehtoiseen lisäkoulutukseen ja henkilöstökoulutukseen. Vuonna 2011 ammatillisen koulutuksen keskimääräinen yksikköhinta on valtion rahoituksen perusteena käytettävistä lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen, ammattikorkeakoulujen, taiteen perusopetuksen ja kansalaisopistojen keskimääräisistä yksikköhinnoista vuonna 2012 annetun valtioneuvoston asetuksen (1074/2011) 1 §:n mukaan 11 131,17 euroa.

Lisäkoulutuksen yksikköhintoja porrastetaan eri hintaryhmiin kuuluvassa koulutuksessa ja erityisopetuksessa sekä tuloksellisuuden perusteella. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi lisäksi erityisestä syystä korottaa yksikköhintaa.

Rahoitusasetuksen 11 §:n mukaan yksikköhinnat jaetaan yhteentoista eri hintaryhmään koulutuksen kustannuksissa olevien erojen mukaisesti seuraavasti:

**Taulukko 3.** Oppilaitosmuotoisen ammatillisen lisäkoulutuksen hintaryhmät 2012

Hintaryhmä ja kertojana käytetty luku		
1)	näyttötutkintoon valmistava koulutus humanistisella ja kasvatusalalla	0,9
2)	näyttötutkintoon valmistava koulutus kulttuurialalla	1,0
3)	näyttötutkintoon valmistava koulutus yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon alalla	0,8
4)	näyttötutkintoon valmistava koulutus luonnontieteiden alalla	0,9
5)	näyttötutkintoon valmistava koulutus tekniikan ja liikenteen alalla lukuun ottamatta 9 kohdassa tarkoitettua koulutusta	1,0
6)	näyttötutkintoon valmistava koulutus luonnonvara- ja ympäristöalalla lukuun ottamatta 9 kohdassa tarkoitettua koulutusta	1,1
7)	näyttötutkintoon valmistava koulutus sosiaali-, terveys- ja liikunta-alalla lukuun ottamatta 10 kohdassa tarkoitettua koulutusta	0,9
8)	näyttötutkintoon valmistava koulutus matkailu-, ravitsemus- ja talousalalla	0,9
9)	puutavaran autonkuljetuksen, maarakennusalan, ajoneuvonosturinkuljettajan, yhdistelmä-ajoneuvonkuljettajan, linja-autonkuljettajan, metsäkoneenkuljettajan sekä lentoasemapa-velujen ja ammattisukeltajan näyttötutkintoon valmistava koulutus	1,8
10)	kuntoutus- ja liikunta-alan sekä sairaankuljettajan, optiikkahiojan, jalkojenhoidon, puhevammaisten tulkkipalvelun ja kipsimestarin näyttötutkintoon valmistava koulutus	1,0
11)	muu kuin näyttötutkintoon valmistava koulutus	0,8

Ammatillisen lisäkoulutuksen yksikköhintaa korotetaan rahoitusasetuksen 11 §:n mukaan niiden opiskelijoiden osalta, joille annetaan erityisiä opetus- ja opiskelijahuoltopalveluita opiskelijan vamman, sairauden tai niihin rinnastettavan syyn vuoksi. Korotus on 50 prosenttia ammatillisen koulutuksen keskimääräisestä yksikkö hinnasta.

Ammatillisessa lisäkoulutuksessa yksikköhintoja porrastetaan tuloksellisuuden perusteella. Rahoituslain 27 §:n 3 momentin mukaan tuloksellisuuden osuus on enintään kolme prosenttia koulutuksen järjestäjien yksikköhintojen laskennassa käytettävien valtionosuuksien laskennallisesta perusteesta. Tuloksellisuuteen perustuva valtionosuuden määrä määräytyy suoritettujen tutkintojen perusteella. Oppilaitosmuotoisen ammatillisen lisäkoulutuksen tulosrahoituksen laskennassa otetaan huomioon lisäksi hintaryhmä ja hintaryhmittäinen tutkinnon suorittamisaste.

Rahoituslain 49 §:n mukaan näyttötutkintoina ilman valmistavaa koulutusta suoritettavat ammattitutkinnot ja erikoisammattitutkinnot otetaan huomioon vahvistettaessa ammatillisen lisäkoulutuksen perusteena käytettävien työvuosien määrää. Rahoitusasetuksen 30 §:n mukaan ilman valmistavaa koulutusta suoritettu näyttötutkinnon osa vastaa rahoitusta määrättäessä kahdeksaa prosenttia täydestä opiskelijatyövuodesta. Valtionavustus voi asetuksen 31 §:n mukaan olla tutkinnon osaa kohti enintään yhtä suuri kuin ilman valmistavaa koulutusta suoritettavan kyseisen tutkinnon osan arvo on ammatillisen lisäkoulutuksen valtionosuusrahoitusta määrättäessä.

Rahoituslain 46 §:n mukaan sellaiselle yhteisölle tai säätiölle, joka on tehnyt tutkintotoimikunnan kanssa ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 7 §:n 3 momentissa tarkoitetun sopimuksen näyttötutkintojen järjestämisestä, mutta joka ei saa tutkintojen järjestämiseen valtionosuutta, voidaan myöntää valtionavustusta lain 8 §:ssä tarkoitettujen ilman valmistavaa koulutusta suoritettavien näyttötutkintojen järjestämiseen. Valtionavustuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Avustusta haetaan Opetushallitukselta.

### **Oppisopimuskoulutuksen rahoitusjärjestelmä**

Oppisopimuskoulutuksen rahoitusjärjestelmä perustuu rahoituslain säännöksiin. Lain 25 §:n 5 momentin mukaisesti oppisopimuskoulutuksena järjestettävän ammatillisen peruskoulutuksen yksikköhinta perustuu oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulu-

tuksen keskimääräiseen yksikköhintaan, josta oppisopimuskoulutuksen yksikköhinta on 63,13 prosenttia. Oppisopimuskoulutuksen yksikköhinnan kehitys on siis suoraan riippuvainen oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen yksikkö hinnasta mukaan lukien toiminnan laadun ja laajuuden muutosten vaikutukset.

Oppisopimuskoulutuksena järjestettävän ammatillisen lisäkoulutuksen yksikkö hinnoista säädetään rahoituslain 27 §:n 2 momentissa. Sen mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriö määrää vuosittain valtion talousarvion rajoissa erikseen ammattitutkintoon ja erikoisammattitutkintoon valmistavaa koulutusta sekä erikseen muuta ammatillista lisäkoulutusta varten. Oppisopimuskoulutuksessa yksikköhintoja ei porrasteta alakohtaisesti ammatillisen perus- eikä lisäkoulutuksen kohdalla.

Ammatillisena perus- ja lisäkoulutuksena järjestettävän oppisopimuskoulutuksen yksikköhintoja korotetaan erityisopetuksessa 50 prosentilla.

Oppisopimuskoulutus on mukana sekä ammatillisen perus- että lisäkoulutuksen osalta tulosrahoituslaskennassa. Ammatillisen peruskoulutuksen osalta yksikköhintojen porrastamisesta tuloksellisuuden perusteella säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun asetuksen 5 §:ssä, jonka mukaan myös oppisopimuskoulutuksen opiskelijat huomioidaan laskettaessa koulutuksen järjestäjäkohtaista tulosindeksiä. Ammatillisessa peruskoulutuksessa tulosrahoituksen laskentaa on uudistettu vuoden 2011 alusta siten, että tulosrahoituksen osuus on 3 prosenttia. Lisäkoulutuksen tulosrahoituksesta säädetään mainitun asetuksen 13 §:ssä. Lisäkoulutuksessa tulosrahoituksen osuus on 3 prosenttia.

Oppisopimuskoulutuksen rahoituksen perusteena olevista suoritemääristä säädetään rahoituslain 48–49 §:ssä. Suoritemäärien määräytyminen oppisopimuskoulutuksessa poikkeaa huomattavasti ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen välillä. Ammatilliseen perustutkintoon johtavassa oppisopimuskoulutuksessa opiskelijamäärää ei säännellä, vaan opiskelijamäärät ovat koulutuksen järjestäjien päätettävissä. Sen sijaan ammatillisen lisäkoulutuksen valtakunnallisesta suoritteiden enimmäismäärästä päätetään vuosittain valtion talousarviossa. Mitoitus tehdään määrärahojen puitteissa, joka perustuu ensisijaisesti kehyspäätökseen. Lisäksi huomioidaan momenttien väliset määrärahasiirrot ja harkinnanvaraisiin avustuksiin käytettävät määrarahat. Järjestäjäkohtaisten lisäkoulutuksen suoritteiden jaossa lähtökohtana ovat järjestämisluvista määräytyvät oppisopimusten määrät sekä opetus- ja kulttuuriministeriön painotukset. Yleisenä lähtökohtana on, että ammatillisen lisäkoulutuksen oppisopimuspaikat kohdentuvat alueellisesti ja alakohtaisesti työvoimatarpeen ja oppisopimuskoulutuksen kysynnän mukaisesti.

Koulutuksen järjestäjäkohtaisten toteutuneiden suoritemäärien laskenta perustuu sekä ammatillisen perus- että lisäkoulutuksen kohdalla laskentapäivien (20.1. ja 20.9.) keskiarvoon. Edellä todetun mukaisesti ammatillisena peruskoulutuksena järjestettävän oppisopimuskoulutuksen rahoitus suoritetaan laskentapäivien keskiarvon mukaisesti. Sen sijaan ammatillisen lisäkoulutuksen kohdalla rahoitus suoritetaan myös laskentapäivien keskiarvon mukaisesti, mutta kuitenkin enintään opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksen mukaisten suoritemäärien puitteissa.

Oppisopimuskoulutuksen yksikköhintoja tarkistettiin sekä perus- että lisäkoulutuksen osalta vuoden 2009 alusta. Tarkistuksen yhteydessä selvitettiin oppisopimuskoulutuksen toteutuneiden kustannusten ja valtionosuusrahoituksen perusteena olevien laskennallisten kustannusten yhteneväisyyksiä. Yksikköhintoja muutettiin (He 119/2008) siten, että ammatillisena peruskoulutuksena järjestettävän oppisopimuskoulutuksen yksikköhintoja laskettiin 18 prosenttia ja lisäkoulutuksen yksikköhintoja nostettiin 7 prosenttia. Tarkistettaessa yksikköhintoja toteutuneita kustannuksia vastaaviksi vähennettiin samalla oppisopimuskoulutuksen rahoitusta 13 miljoonalla eurolla. Vähennys kohdistui kuntien

rahoitusosuuteen. Tarkistuksen ensisijaisena tavoitteena oli saattaa yksikköhinnat ja niiden mukainen rahoitus vastaamaan paremmin koulutuksen järjestämisestä aiheutuvaa todellista kustannustasoa.

### Työelämän kehittämis- ja palvelutoiminta

Ammatillinen lisäkoulutus on pääasiallisesti aikuisväestölle suunnattua työelämälähtöistä koulutusta. Ammatillisen lisäkoulutuksen tarkoituksena on ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 2 §:n mukaan ylläpitää ja kohottaa aikuisväestön ammatillista osaamista, antaa opiskelijoille valmiuksia itsenäisen ammatin harjoittamiseen, kehittää työelämää ja edistää työllisyyttä sekä tukea elinikäistä oppimista.

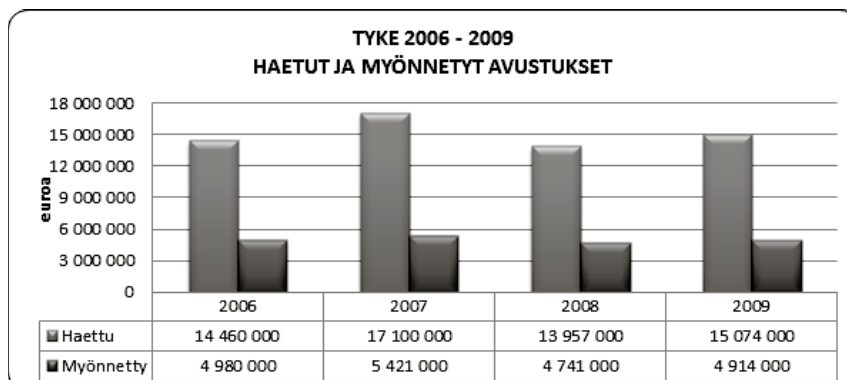
Työelämän kehittämis- ja palvelutoiminta otettiin omana kokonaisuutena vuoden 2006 alusta voimaan tulleeseen ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain muuttamista koskeneeseen lakiin. Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 1 §:n 6 momentin mukaan ammatillisen aikuiskoulutuksen yhteydessä toteutettavalla työelämän kehittämis- ja palvelutoiminnalla tarkoitetaan yrityksille, julkisyhteisöille ja erityisesti pienyrityksille tarjottavia osaamisen kehittämispalveluja.

Aikuiskoulutuslain 18 §:n 3 momentin mukaan ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäjälle voidaan myöntää hanke- ja kehittämisavustusta järjestämisluvassa mainitun työelämän kehittämis- ja palvelutehtävän hoitamiseen valtion talousarvioon otettujen määrärahojen rajoissa. Valtionavustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että koulutuksen järjestäjällä on ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämislupaan sisällytetty joko toistaiseksi voimassa oleva tai määräaikainen työelämän kehittämis- ja palvelutehtävä.

Työelämän kehittämis- ja palvelutehtävään myönnettyistä valtionavustuksista on vuosina 2006–2009 vastannut Opetushallitus. Vuonna 2010 avustusten hakumenettely muuttui. Vuoden 2010 alusta työelämän kehittämis- ja palvelutehtävään suunnatut valtionavustukset on annettu 15 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, ELY-keskuksen hoidettaviksi.

Valtio on vuosina 2006–2010 myöntänyt valtionavustuksia työelämän kehittämis- ja palvelutoimintaan yhteensä noin 26 miljoonaa euroa. Vuosina 2006–2009 vuosittain myönnettävä valtionavustus oli noin viisi miljoonaa euroa vuodessa. Vuosina 2010–2011 vuosittainen valtionavustus on ollut 6,5 miljoonaa euroa vuodessa.

Opetushallitukselta vuosittain haetun valtionavustuksen määrän kehitys ja vaihtelu näkyvät kuviossa 1. Vuosina 2006–2009 myönnetyn valtionavustuksen määrä on ollut noin kolmasosa haetusta. Haetun valtionavustuksen määrän on ollut pysynyt kaikkina hakuvuosin korkealla tasolla. Myönnetty valtionavustukset ovat olleet noin 32–34 prosenttia haetun valtionavustuksen määrästä.



Kuvio 1. Vuosina 2006–2009 Opetushallitukselta haetut ja myönnetty työelämän kehittämis- ja palvelutehtävän valtionavustukset

Työelämän kehittämis- ja palvelutehtävän hoitamiseen tarkoitettujen avustusten määrä on vuonna 2010 samoin kuin vuonna 2011 ollut vuosittain 6,5 miljoonaa euroa. Opetus- ja kulttuuriministeriö on vuosittaisilla päätöksillään jakanut valtionavustuksen 15 ELY-keskuksen käyttöön. Taulukko 3 kuvaa, miten valtionavustusten määrä on jakautunut ELY-keskuksittain.

**Taulukko 3.** Opetus- ja kulttuuriministeriön jaottelu ELY-keskusten vuosien 2010–2011 valtionavustuksista

ELY-keskus	Valtionavustuksen määräraha 2010	Valtionavustuksen määräraha 2011
Uudenmaan ELY	2 050 000	1 500 000
Varsinais-Suomen ELY	400 000	250 000
Satakunnan ELY	400 000	250 000
Hämeen ELY	300 000	300 000
Pirkanmaan ELY	500 000	400 000
Kaakkois-Suomen ELY	200 000	200 000
Etelä-Savon ELY	300 000	100 000
Pohjois-Savon ELY	200 000	150 000
Pohjois-Karjalan ELY	250 000	100 000
Keski-Suomen ELY	200 000	200 000
Etelä-Pohjanmaan ELY	300 000	250 000
Pohjanmaan ELY	300 000	200 000
Pohjois-Pohjanmaan ELY	500 000	550 000
Kainuun ELY	200 000	100 000
Lapin ELY	400 000	150 000
<i>Yhteensä</i>	6 500 000	4 700 000
Valtakunnalliset		1 800 000
<i>Yhteensä</i>	6 500 000	6 500 000

## Korkeakoulujen aikuiskoulutuksen rahoitus

### Ammattikorkeakoulut

Aikuiset voivat suorittaa ammattikorkeakoulututkintoja, ylempiä ammattikorkeakoulututkintoja ja muuta koulutusta. Tutkintoon johtava koulutus on opiskelijalle maksutonta. Muista koulutusmuodoista aikuisten kannalta keskeisiä ovat ainakin:

- 1 tutkintojen osien suorittaminen avoimena ammattikorkeakouluopetuksena ja tai ammattikorkeakoulun myöntämän opinto-oikeuden perusteella (vastaa yliopistojen erillisiä opintoja) tai maksullisena täydennyskoulutuksena
- 2 erikoistumisopinnot
- 3 ammatillisen opettajakoulutus
- 4 muu maksullinen täydennyskoulutus

### **Tutkinnon osien, erikoistumisopinnot ja ammatillisen opettajakoulutuksen rahoittaminen osana perusrahoitusta (valtionosuusrahoitus)**

Ammattikorkeakoulujen perusrahoitus määräytyy kustannusperusteisesti. Rahoitus annetaan ylläpitäjille opiskelijamäärän ja opiskelijaa kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella. Yksikköhinnan määräytymisestä säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta

annetussa laissa (1705/2009). Rahoituksen suuruus määräytyy laskennallisten opiskelijamäärien ja suoritettujen tutkintojen määrien mukaan siten, että opiskelijamäärien painoarvo on 70 % ja suoritettujen tutkintojen 30 %.

Ammattikorkeakoulujen rahoituksessa ei ole nk. korvamerkintöjä. Ammattikorkeakoululain (351/2003) 32 §:n mukainen ammattikorkeakoulun ylläpitäjälle myönnettävä, perusrahoituksessa laskentaperusteena käytettävä ammattikorkeakoulun opiskelijamäärä, on ammattikorkeakoululaissa tarkoitetussa sopimuksessa koulutusaloittain ja erikseen ammatillista opettajankoulutusta varten sovittu opiskelijamäärä. Perusrahoituksen perustana olevasta ammattikorkeakoulun alakohtaisesta opiskelijamäärästä vuosille 2010–2012 on sovittu ammattikorkeakoulujen sekä opetus- ja kulttuuriministeriön kesken.

Rahoituksen laskentaperusteena käytettävänä suoritettujen tutkintojen määränä pidetään yksikköhinnan määräämistä edeltäneenä kahtena vuonna suoritettujen ammattikorkeakoulututkintojen ja ylempien ammattikorkeakoulututkintojen määrien keskiarvoa lisättynä ammatillisesta opettajankoulutuksesta valmistuneiden määrien keskiarvolla. Eri koulutusalat otetaan huomioon.

Ammattikorkeakoulun rahoituksen laskentaperusteita muutettiin valtionosuusuudistuksen yhteydessä 1.1.2010 lukien siten, että opiskelijamäärä sovitaan aloittain ilman jakoa nuorten ja aikuisten koulutukseen. Koulutusaloittainen kokonaisopiskelijamäärä sisältää nuorten ja aikuisten ammattikorkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen, ylempään amk-tutkintoon johtavan koulutuksen, erikoistumisopintojen, avoimen ammattikorkeakouluopetuksen, opettajankoulutuksen sekä maahanmuuttajien valmentavan koulutuksen.

Opetusministeriö tekee perusrahoitusta koskevat päätökset (yksikköhinta- ja valtionosuus/valtionrahoituspäätökset) vuosittain valtioneuvoston tekemien valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden puitteissa. Tarvittaessa opiskelijamääriä tarkistetaan sopimuskauden aikana myös sopimusosapuolten välisellä sopimuksella.

Erikoistumisopintojen sekä em. tutkinnon osien suorittaminen sisältyy siis ammattikorkeakoulujen perusrahoitukseen. Näiden koulutusmuotojen rahoitusta ei voi erottaa laskennallisesti perusrahoituksen kokonaisuudesta. Ammattikorkeakoulut vastaavat omilla päätöksillään rahoituksen suuntaamisesta em. koulutukseen. Opiskelijamäärä on rahoituksen laskentaperuste. Se ei sinällään rajoita ammattikorkeakoulun toteuttaman koulutuksen opiskelijamäärää.

### **Tuloksellisuusrahoitus**

Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää arvioinnissa parhaiten menestyneille ammattikorkeakouluille tuloksellisuusrahoitusta vuosina 2011–2012 vuosittain yhteensä kaksi miljoonaa euroa, josta miljoona euroa korkeakoulujen arviointineuvoston vuonna 2009 tekemän laatuysikköarvioinnin perusteella valituille ammattikorkeakouluille ja miljoona euroa opetus- ja kulttuuriministeriön tuloksellisuusrahoituksen palkitsemiskriteerien perusteella vuosittain tehdyn arvioinnin perusteella valituille ammattikorkeakouluille. Tuloksellisuusrahoituksen myöntäminen edellyttää, että eduskunta myöntää tarkoitukseen tarvittavat määrärahat. Opetusministeriö tekee tuloksellisuusrahoituksesta vuosittain erilliset myöntöpäätökset.

Tuloksellisuusrahoissa on käytetty jakoperusteena seuraavia mittareita: korkeakoulurakenne, opiskelijarekrytointi, opintoprosessin laatu ja tehokkuus, kansainvälistyminen, tutkimus- ja kehittämistoiminta sekä aluevaikuttavuus ja työelämäyhteistyö. Tuloksellisuutta on arvioitu mittarista riippuen joko suhteessa muihin ammattikorkeakouluihin, suhteessa muihin ammattikorkeakouluihin koulutusalarakenne huomioiden tai ammattikorkeakoulun omaan aikaisempaan kehitykseen verrattuna. Aluevaikuttavuuden arvioinnissa palki-



taan laajasta avoimesta ammattikorkeakouluopetuksesta. Opetuksen laajuutta suhteessa muihin ammattikorkeakouluihin arvioitaessa otetaan huomioon koulutusalarakenne ja tutkintoon johtavaan koulutuksen laajuus.

### Opiskelijamaksut

Ammattikorkeakoulujen perimiä maksuja säädelään silloin, kun kyse maksuista joita ammattikorkeakoulut perivät julkisoikeudellisen tehtävän hoitamisesta tai toiminnasta, jonka rahoittamiseen valtion osallistuu. Maksullisen palvelutoimintansa ammattikorkeakoulut hinnoittelevat liiketaloudellisin perustein. Liiketaloudellisesta hinnoittelusta voidaan poiketa esimerkiksi tilanteissa, joissa ei ole kysymys kilpailuoikeudellisten tai valtion-tukisääntöjen alaisesta taloudellisesta toiminnasta.

Ammattikorkeakoululain 17 §:ssä tarkoitetuista erikoistumisopinnoista opiskelijalta voidaan periä enintään 250 euron maksu lukukaudessa.

Ammattikorkeakoululain 17 §:ssä tarkoitetussa avoimessa ammattikorkeakouluopetuksessa opiskelijalta voidaan periä enintään 10 euron maksu ammattikorkeakouluista annetun valtioneuvoston asetuksen (1045/2009) 12 §:n 3 momentin mukaista opinto-oikeuteen kuuluvaa opintopistettä kohti. Maksu on sama, jos opiskelija ammattikorkeakoulun myöntämän opinto-oikeuden perusteella muutoin kuin avoimessa ammattikorkeakouluopetuksessa suorittaa tutkintoon johtavan koulutuksen mukaisia opintoja.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaisesti useat sosiaali- ja terveysministeriön alan kelpoisuuteen tai ammattioikeuteen liittyvät koulutukset, kuten sairaanhoitajien lääkkeenmääräämisen koulutus ja ensihoidon täydennyskoulutus, tulee toteuttaa maksullisena täydennyskoulutuksena, eikä niitä tule toteuttaa erikoistumisopintoina. Linjaukset perustuvat mm. siihen, ettei näihin koulutuksiin ole varattu rahoitusta opetus- ja kulttuuriministeriön budjettiin. Lisäksi em. koulutukset ovat usein luonteeltaan henkilöstökoulutusta, jolloin toteutus ja opiskelijavalinta perustuvat työnantajan tarpeisiin ja valintaan, ei avoimeen hakeutumiseen.

Korkeakoulujen aikuiskoulutuksen rahoitus valtion talousarviossa

29.40	Korkeakouluopetus ja tutkimus	talousarvio 2011	talousarvio 2012
	Valtionosuus ammattikorkeakoulujen käyttökustannuksiin		
	– aikuisten ammattikorkeakoulututkintoon johtava koulutus	63 713 000	67 026 000
	– erikoistumisopinnot	6 050 000	6 364 000
	– ylempi amk-tutkinto	16 411 000	17 264 000
	Valtionrahoitus yliopistojen toimintaan		
	– avoin yliopisto-opetus ja erilliset opinto-oikeudet	24 200 000	24 700 000

### Oppisopimustyyppinen täydennyskoulutus

Oppisopimustyyppiseen täydennyskoulutukseen kohdennetaan neljä miljoonaa euroa, joka jaetaan erityisavustuksena hakemusten perusteella korkeakouluille tutkintoa täydentävään koulutukseen. Ko. rahoitus on ainoa korkeakoulujen aikuiskoulutukseen erikseen kohdennettu rahoitusmuoto.

## Yliopistot

Tutkintoon johtava koulutus on opiskelijalle maksutonta. Aikuiset (yli 25-vuotiaat) voivat suorittaa yliopistoissa korkeakoulututkintoja ja muuta koulutusta. Muista koulutusmuodoista aikuisten kannalta keskeisiä ovat ainakin:

- 1 tutkintojen osien suorittaminen avoimena yliopisto-opetuksena ja erillisinä opintoina tai maksullisena täydennyskoulutuksena
- 2 erikoistumiskoulutus
- 3 muu maksullinen täydennyskoulutus (sis. erikoistumisopinnot)

Yliopistoilla on taloudellinen ja hallinnollinen autonomia. Niiden rahoituksessa ei ole enää nk. korvamerkintöjä, vaan yliopistot päättävät eri lähteistä saatavan rahoituksen suuntaamisesta eri tehtäviin omilla päätöksillään. Yliopistojen kokonaisrahoitus muodostuu valtion talousarviossa suoraan yliopistoille osoitetun valtion rahoituksesta ja sen ohella yhteisrahoitteisesta toiminnasta, maksullisesta toiminnasta, lahjoituksista ja pääoman tuotoista. Täydentävästä rahoituksesta merkittävä osa on kansallisesti kilpailtua tutkimusrahoitusta.

### Tutkintojen osat

Yliopistojen perusrahoituksen eli valtionrahoituksen suuruus määräytyy erilaisten kriteerien mukaisesti. Yksi rahoituksen jaon kriteereistä on tutkintojen osien suorittaminen, silloin kun niitä tarjotaan avoimena yliopisto-opetuksena tai erillisinä opintoina. Ne sisältyvät nykyisessä mallissa koulutuksen laajuuden perusteella jaettavaan osaan, laskennalliseen opiskelijamäärään. Rahoitus perustuu avoimena yliopisto-opetuksena ja erillisinä opintoina suoritettavien opintopisteiden yhteenlaskettuun määrään. Suoritettujen opintopisteiden yhteenlasketusta lukumäärästä otetaan huomioon opintopistesuoritukset vain niiltä henkilöiltä, joilla ei ole tutkinnonsuoritusoikeutta kyseisessä yliopistossa. Avoimen yliopisto-opetuksen ja muiden erillisten opintojen tulokseen perustuvilla kriteereillä jaetaan yliopistojen perusrahoitukseen tulossopimuskaudella 2010–2012 vuosittain yhteensä noin 23 miljoonaa euroa.

Valtioneuvoston asetuksessa 1082/2009 yliopistojen toiminnassa perittävistä maksuista säädetään, että avoimesta yliopisto-opetuksesta ja erillisistä opinnoista voidaan periä maksua enintään 10 euroa opinto-oikeuteen kuuluvaa opintopistettä kohden. Avoimessa yliopisto-opetuksessa ja erillisinä opintoina suoritettavissa opinnoissa yliopisto myöntää *omaehtoisesti* koulutukseen hakeutuvalle henkilölle ajallisesti ja sisällöllisesti rajatun oikeuden suorittaa tutkintoihin kuuluvia opintoja ilman tutkinnonsuorittamisoikeutta. Opinto-oikeus rajoittuu tuolloin siihen oppiaineeseen ja siihen arvosanaan tai opintokokonaisuuteen, jonka suorittamista varten oikeus on myönnetty. Yliopistojen tutkinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen 19 §:ssä tarkoitetut opettajankoulutuksen opinnot, jos ne suoritetaan erillisinä opintoina, sekä mainitun asetuksen 11 §:ssä tarkoitettu erikoistumiskoulutus ovat kuitenkin opiskelijalle maksuttomia.

### Maksullinen täydennyskoulutus

Uuden yliopistolain 5 §:n mukaisesti julkisoikeudellisilla yliopistoilla on mahdollisuus harjoittaa liiketoimintaa, joka tukee sen laissa säädettyjen tehtävien toteuttamista. Liike-

toimintaa harjoittaessaan yliopistot toimivat avoimilla markkinoilla, joita koskevat myös EU:n kilpailu- ja valtiontukisäännöt. Valtio ei rahoita yliopistojen liiketoiminnan harjoittamista vaan toiminnan kustannukset on katettava liiketoiminnasta saaduilla tuloilla. Yliopistolain 62 §:n mukaan liiketoimintaa koskevat tuloksellisuustiedot tulee esittää erikseen tuloslaskelman muodossa tilinpäätöksen liitetiedoissa toiminnoittain, jos yliopisto ei ole yhtiöittänyt toimintaa. Yliopistojen mahdollisuutta hinnoitella palveluitaan oman päätöksensä mukaisesti rajoittaa yliopistolaissa maksuttomaksi säädetty korkeakoulututkintoon johtava koulutus ja tämän asetuksen 2–5 §:ssä säädetty enimmäishinnat sekä mahdollisesti muut EU:n ja kansallisen tason säädökset. Siten esimerkiksi tilanteissa, joissa ei ole kysymys kilpailuoikeudellisten tai valtiontukisääntöjen alaisesta taloudellisesta toiminnasta, yliopisto voi hinnoitella tuotteitaan tai palveluitaan muutoinkin kuin liiketaloudellisin perustein. (VNA yliopistojen toiminnassa perittävistä maksuista)

Yliopistojen erikoistumisopintojen toteuttamiseen ei suunnata perusrahoitusta. Ne ovat käytännössä yksi nimike, jolla tarjotaan maksullista yleensä pidempikestoista täydennyskoulutusta.

### **Erikoistumiskoulutus**

Yliopistojen lisensiaatintutkintoihin voi yliopistojen tutkintoasetuksen mukaan kuulua yliopistojen koulutusvastuun täsmentämisestä, yliopistojen koulutusohjelmista ja erikoistumiskoulutuksista annetun opetusministeriön asetuksen (568/2005) mukaisia erikoistumiskoulutuksia. Lisäksi farmaseutin tutkinnon pohjalta on mahdollista suorittaa farmaseutin erikoistumiskoulutus. Yliopistojen maksuasetuksen mukaan farmaseutin erikoistumiskoulutus on säädetty opiskelijalle maksuttomaksi. Näistä yleensä lisensiaatintutkintoon kuuluvista kokonaisuuksista ei ole erillistä tarjontaa. Erikoistumiskoulutus ei sisälly erikseen rahoituskriteerinä yliopistojen rahoitusmalliin. Yliopistot päättävät perusrahoituksesta suuntaamisesta koulutuksen järjestämiseen. Tutkintoon johtava koulutus on opiskelijalle maksutonta.

## **Työvoimapoliittinen aikuiskoulutus**

### **Hankintajärjestelmän lähtökohdat**

Työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen yleinen kehittämisvastuu on työ- ja elinkeinoministeriöllä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa työvoimakoulutusta koskevan lainsäädännön ja ohjeiden laatimisesta sekä koulutuksen kohdentamista koskevista yleisistä linjauksista. ELY-keskukset ja TE-toimistot vastaavat koulutustarpeiden alueellisesta ja paikallisesta ennakkoinnista, koulutuksen hankintasuunnitelmista, koulutushankinnoista, toteutettavien koulutusten seurannasta ja valvonnasta sekä opiskelijavalinnoista.

### **Resurssien allokointi**

Työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen hankinta rahoitetaan vuosittain valtion tulo- ja menoarviossa työ- ja elinkeinoministeriön pääluokassa myönnettävällä määrärahalla. Työ- ja elinkeinoministeriö jakaa ELY-keskuksilta saamiensa esitysten ja omien tilastollisten kriteeriensä perusteella koulutuksen hankinta- sekä tiedottamis- ja kehittämismäärärahat ELY-keskuksille ministeriön ja ELY-keskusten välisissä tulosohtausneuvotteluissa, joissa sovitaan myös vuosittaiset tulostavoitteet.

## Koulutustarpeiden ennakointi ja koulutushankintojen suunnittelu

ELY-keskukset vastaavat alueensa työvoimakoulutuksen suunnittelusta ja kehittämisestä keräämällä tietoa vuosittaisen koulutussuunnitelmansa laatimiseksi alueella toimivilta järjestöiltä, yrittäjiltä, kouluttajilta ja muilta keskeisiltä yhteistyötahoilta sekä paikallisilta työvoimatoimistoilta. Ennakointia tuetaan esim. yrityskäynneillä, TKTT -kyselyillä, Yritysharava -haastatteluilla sekä tilastollisilla analyyseilla. Suunnittelussa otetaan huomioon alueen muu koulutustarjonta toisaalta päällekkäisyyksien välttämiseksi ja toisaalta siksi, ettei jää aloja ja ammatteja, joihin ei olisi koulutustarjontaa, vaikka työvoimasta on kysyntää. Alueen työmarkkinoita palvelevan koulutuksen järjestämiseksi yhteistyö TE-toimistojen kanssa on avainasemassa. Lisäksi tehdään ELY-keskusten välistä yhteistyötä koulutuksen suunnittelussa ja hankinnassa etenkin ns. raskailla koulutusaloilla (kuljetus-, maanrakennus-, nosturi-, kivi- ja puualat). Yhteensovittamista po. alojen osalta tehdään myös työvoimapolitiittisen koulutuksen ja omaehtoisen aikuiskoulutuksen kesken työvoiman saatavuuden turvaamiseksi ja resurssien käytön tehostamiseksi.

### Työvoimakoulutuksen hankinta

ELY-keskukset vastaavat myös pääosin koulutuksen hankinnasta. ELY-keskukset voivat jakaa hankintamäärärahaa TE-toimistojen käyttöön. Määrärahasta ja sen käyttöperusteista sekä TE-toimistolle asetettavista tulostavoitteista sovitaan ELY-keskuksen ja TE-toimiston välisissä tulostavoiteneuvotteluissa.

Koulutusta voidaan hankkia ammatillisilta aikuiskoulutuskeskuksilta ja muilta ammatillisilta oppilaitoksilta, korkeakouluilta ja yliopistoilta sekä muilta kelpoisilta koulutuspalvelujen tuottajilta.

Työvoimakoulutus hankitaan tarjouskilpailun perusteella hankintalakia noudattaen. Laajemmat tarjouskilpailukierrokset järjestetään yleensä kaksi kertaa vuodessa. Yksittäisiä koulutuksia ja opiskelijapaikkoja voidaan hankkia myös tarjouskierroksen ulkopuolella. Työvoimakoulutusta voidaan hankkia myös nk. yhteishankintana. Silloin koulutuksen suunnitteluun ja rahoitukseen osallistuu yksi tai useampi työnantaja, joista kukin maksaa hankintasopimuksessa sovitun osuuden koulutuksen hankintakustannuksista.

Koulutustarvesuunnitelman perusteella laaditaan tarjouspyyntö, johon saadut tarjoukset arvioidaan tarjouspyynnössä ilmoitettujen kriteerien perusteella. Kokonaistaloudellisesti edullisimmaksi arvioidun tarjoajan kanssa laaditaan koulutuksen hankinnasta hankintasopimus, jonka sopimusosapuolet allekirjoittavat. Kilpailuttamisvelvollisuus koskee myös yhteishankintana toteutettavaa koulutusta sekä ESR-hankkeisiin sisältyviä koulutuksia. Yhteishankintojen osalta hankintasopimuksen allekirjoittaa myös hankintaan osallistuva työnantaja.

Työ- ja elinkeinoviranomainen voi hankkia koulutusta pienissä tai suurissa erissä sekä yksittäisinä koulutuspaikkoina. Viime aikoina ovat yleistyneet kohtuullisen suuret ja joustavat kapasiteettihankinnat sekä puitejärjestelyt. Yksittäisten koulutuspaikkojen hankinnan useat ELY-keskukset ovat antaneet TE-toimistojen päätettäväksi.

Hankintasopimuksessa sovitaan yksityiskohtaisesti mm. koulutuksen toteutukseen ja seurantaan liittyvät asiat, sopimusosapuolten vastuut, opiskelijoiden oikeusaseman perusteet, opiskelijoiden arviointi ja todistusten anto, mahdolliset työllistämisen ja laatutavoitteet sekä koulutuksen hinta ja maksutapa.

Koulutuksen hinta määräytyy tarjouskilpailun perusteella. Koska tarjouskilpailun voittaa kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous, tarjouksia vertailtaessa käytetään (yleensä) viittä arviointikriteeriä: koulutussuunnitelma, työelämälähtöisyys ja vaikuttavuus, toimi-

tusvarmuus, asiakastyytyväisyys ja hinta. Työ- ja elinkeinohallinto maksaa hankintahinnan yleensä takautuvasti useassa maksuerässä hankintasopimuksessa sovitun mukaisesti, joko kiinteänä kokonaishintana tai koulutuksen opiskelijatyöpäivien toteutuman mukaisesti, laskua ja siihen liitettyä toteumaseurantaa vastaan. Työ- ja elinkeinohallinto voi jättää osan hankintahinnasta maksamatta tai periä sen takaisin, jos koulutuspalvelun tuottaja ei noudata hankintasopimusta tai koulutus ei muutoin toteudu ennakoidussa laajuudessa.

Hankintajärjestelmässä työ- ja elinkeinohallinnon hankintayksiköt voivat alueellisten ja paikallisten sekä yritysکوhtaisten ja yksilökohtaistenkin tarpeiden perusteella hankkia koulutuksen nopealla aikajänteellä kulloinkin tarvittavaa koulutusta. Kilpailutuksen kautta voidaan monin eri tavoin vaikuttaa niin koulutuksen sisältöön, toteutustapaan, laatu-tekijöihin, aikatauluihin kuin toteutuspaikkaankin siten kuin työvoimapoliittiset lähtökohdat edellyttävät. Kun koulutuslalla on avointa kilpailua koulutuspalvelujen tuottajien välillä, hillitsee kilpailutus myös kustannustason nousua.

Hankintayksiköllä on myös hankintasopimuksen perusteella mahdollisuus valvoa ja seurata koulutusten toteutusta sekä mahdollisuus kerätä opiskelijoilta palautetta (OPAL väli- ja päättöpalautteet). Näin kerättyä tietoa voidaan hyödyntää jatkossa hankittavan uuden koulutuksen suunnittelussa ja kilpailutuksessa sekä arvioitaessa koulutuspalvelujen tuottajien soveltuvuutta.

### Työvoimapoliittisena aikuiskoulutuksen kokonaisuus

Työvoimakoulutus on työikäisen väestön koulutusta, jonka tavoitteena on parantaa osallistujien mahdollisuuksia pysyä työmarkkinoilla tai päästä sinne takaisin. Siksi koulutus on pääasiassa ammatillista. Koulutusta järjestetään myös yhteishankintana työnantajien kanssa, jolloin se räätälöidään koulutuksen hankintakustannuksiin osallistuvan työnantajan tarpeita vastaavaksi. Valmentava koulutus ohjaa eri ammattialoille ja kehittää osallistujien työnhaku- tai tietotekniikkavalmiuksia sekä tukee maahanmuuttajien kotoutumista. Työvoimakoulutuksen rakenne ja tavoitteet on esitetty seuraavassa kuviossa.

## Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus



### > Työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen ja työvoiman saatavuuden turvaaminen

- > Työllistymisen tai jatkokoulutukseen sijoittuminen
- > Työurien pidentäminen
- > Työttömyyden ja sen pitkittymisen ennalta ehkäisy
- > Työelämän vaatimusten mukaisen ammattitaidon ja osaamisen varmistaminen
- > Tutkintojen suorittaminen ja osaamisen sertifiointi
- > Yrittäjyyden edistäminen
- > Työelämän perusvalmiuksien hallinta ja palauttaminen
- > Kotoutuminen ja kielitaidon saavuttaminen
- > Tietotekniikan perusvalmiuksien hallinta
- > Työkyvyn ylläpitäminen ja syrjäytymisen ehkäisy

Kuvio 2. Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen kokonaisuus

Useimmiten työvoimakoulutus on jatko- ja täydennyskoulutusta aiemmin joko opiskele-malla tai työssä oppimalla hankitulle ammattitaidolle. Koulutukseen osallistuville laadi-taan henkilökohtaiset opiskelusuunnitelmat. Työvoimakoulutus sopii hyvin myös amma-tin vaihtoa tarvitseville. Suuri osa koulutuksesta on ammatilliseen tutkintoon tai tutkin-non osaan johtavaa. Vuosittain on haussa tuhansia koulutuksia yli sataan eri ammattiin.

Työvoimakoulutuksella pyritään parantamaan myös pitkäaikaistyöttömien, ikäänty-vien ja vajaakuntoisten työllistymistä ja ehkäisemään syrjäytymistä. Yksilöllisiä ratkaisuja rakennetaan liittämällä koulutus esimerkiksi kuntoutukseen tai tukityöllistämiseen.

Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen kustannukset valtion talousarviossa

Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus	
Koulutuksen hankinta yhteensä	182 055 000
– Ammatillisen koulutuksen hankinta	134 171 000
– Valmentavan työvoimakoulutuksen hankinta (josta maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen 34 milj. euroa)	47 884 000
Opiskelijavalinta sekä kehittämis-, tiedotus- ja ilmoitustoiminta	1 546 000
Etuudet ennen työvoimakoulutuksen alkua	387 000
Pohjoiskalotin koulutussäätiöstä hankittava koulutus	1 500 000
<b>Yhteensä</b>	<b>185 488 000</b>

## Aikuiskoulutuksen etuudet

### Aikuiskoulutustuki

Aikuiskoulutustuki uudistettiin vuonna 2010. Uudistuksen lähtökohtana oli kannustaa aikuisia osaamisensa kasvattamiseen, varautua muuttuviin työmarkkinoihin ja selkeyttää aikuisten opintojen aikaisten tukien kokonaisuutta. Uudistuksen yhteydessä tuen saantiehtoja väljennettiin ja tuen tasoa nostettiin.

### Tuen saannin yleiset edellytykset

Aikuiskoulutustukea voi saada omaehtoiseen ammatilliseen koulutukseen osallistuva aikuisopiskelija, joka on työ- tai virkasuhteessa tai toimii yrittäjänä ja joka

- on ollut työelämässä yhteensä vähintään kahdeksan vuotta ja
- on ollut nykyisen työnantajan palveluksessa tai toiminut yrittäjänä vähintään vuoden ennen tuettavan opiskelun alkua ja
- jää palkattomalle opintovapaalle yhdenjaksoisesti vähintään kahdeksi kuukaudeksi tai opiskelee lyhyemmillä opintojaksoilla tai osa-aikaisesti yhteensä vähintään 43 päivän ajan ja
- ei saa opiskeluun muuta tukea.

Uudistus lähti siitä, että yhteiskunta tukee aikuisten osaamisen kasvattamista erityisesti ammatillisia valmiuksia lisäävässä koulutuksessa; muu, esimerkiksi harrastustavoitteinen koulutus ei tukeen oikeuta. Laissa määritellään tukeen oikeuttava koulutus seuraavasti:

- 1) sellaiseen opetusministeriön toimialaan kuuluvaan ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998), ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998), ammattikorkeakoululaissa (351/2003) tai yliopistolaissa (558/2009) tarkoitettuun koulutukseen, joka johtaa ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon, erikoisammattitutkintoon tai yliopistoissa tai ammattikorkeakouluissa suoritettavaan tutkintoon, edellä tarkoitettujen tutkintojen osien suorittamiseen taikka on edellä sanottujen lakien mukaista lisä- ja täydennyskoulutusta;
- 2) sellaiseen vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) mukaiseen koulutukseen, joka on ammatillista osaamista ja pätevyyttä lisäävää;
- 3) muun ministeriön toimialaan kuuluvaan ammatillisesti suuntautuneeseen koulutukseen;
- 4) perusopetuslaissa (628/1998) tai lukiolaissa (629/1998) tarkoitettuun koulutukseen, jos sen puuttuminen on ammatillisen kehittymisen esteenä; tai
- 5) 1–3 kohdassa tarkoitettuihin opintoihin ulkomailla.
- Kieliopinnot oikeuttavat aikuiskoulutustukeen, jos ne ovat 1 momentissa tarkoitettulla tavalla järjestettyjä ja kehittävät tai täydentävät hakijan ammattitaitoa.
- Aikuiskoulutustukea voidaan myöntää myös 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja opintoja vastaaviin opintoihin Ahvenanmaalla.

## **Tuen määrä**

Palkansaajan aikuiskoulutustuki muodostuu perusosasta ja ansio-osasta. Uudistuksen tavoitteena oli lähentää yleisen aikuiskoulutustuen tasoa työttömien saamaan koulutuksen aikaiseen tukeen.

Yrittäjien aikuiskoulutustuki maksetaan perusosan suuruisena.

Aikuiskoulutuki uudistus lanseerattiin tilanteessa, jossa näköpiirissä olivat demografisesta kehityksestä johtuvat työvoiman saatavuusongelmat. Tämän takia järjestelmään haluttiin luoda mahdollisuus myös osa-aikaiseen opiskeluun työn ohessa. Tukea voikin saada myös soviteltuna siten, että se kompensoi osan palkan menetyksestä silloin kun henkilö on osa-aikaisesti pois töistä.

## **Rahoitus**

Aikuiskoulutustuen perusosan maksaa valtio ja ansio-osan kaksikantaisesti työntekijät ja työnantajat.

Vuonna 2010 tukea sai yhteensä 8 852 henkilöä ja sen kokonaiskustannukset ansioturvan osalta olivat 42,6 M€.

Perusosan osalta on valtion talousarviossa vuodelle 2012 osoitettu 33 M€.

## **Ammattitutkintostipendi**

Koulutusrahasto voi myöntää ammattitutkintostipendin kertakorvauksena henkilölle, joka on suorittanut ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukaisen ammatillisen perustutkinnon, ammattitutkinnon tai erikoisammattitutkinnon.

Ammattitutkintostipendin saamisen edellytyksenä on, että henkilö on tutkinnon suorittaessaan ollut työ- tai virkasuhteessa suomalaiseen työnantajaan yhteenlaskettuna vähintään viisi vuotta. Yrittäjänä, maatalousyrittäjänä, omaishoitajana tai perhehoitajana toimittua aikaa ei lasketa mukaan työhistoriaan. Ammattitutkintostipendi voidaan myöntää hakemuksesta.

Vuonna 2010 ammattitutkintostipendi myönnettiin noin 24 000 henkilölle ja sen kokonaiskustannukset olivat noin 8,7 M€.

## **Työttömien omaehtoisen koulutuksen tuki**

### **Yleiset edellytykset**

Vuoden 2010 alusta työttömien työnhakijoiden ollut mahdollista saada omaehtoisen opiskelun ajalle työttömyysetuutta. Ehtona on, että TE-toimisto on todennut koulutustarpeen ja arvioinut opiskelun työvoimapoliittisen tarkoituksenmukaisuuden. Opiskelun alkaessa henkilön tulee olla vähintään 25-vuotias. Ehtona on, että opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella on sovittu työhakusuunnitelmassa tai työllistymisohjelmassa ennen opintojen aloittamista.

### **Opintoja koskevat edellytykset**

Työttömyysetuudella tuetaan vain päätoimista opiskelua. Päätoimisina pidetään opintoja, joiden tavoitteena on yliopistossa suoritettavan alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaminen, nuorille suunnattuja lukio-opintoja



sekä opintoja, joiden laajuus on keskimäärin vähintään viisi opintopistettä tai kolme opintoviikkoa opiskelukuukautta kohden tai 25 tuntia viikossa.

Lisäksi opinnoista tulee olla säädetty ammatillisesta koulutuksesta tai ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa, ammattikorkeakoulu- tai yliopistolaissa ja opintojen tulee johtaa ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon, erikoisammattitutkintoon, yliopistossa tai korkeakoulussa suoritettavaan alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon tai mainittujen tutkintojen osien suorittamiseen. Opinnot voivat olla myös mainittujen lakien mukaista lisä- ja täydennyskoulutusta tai avointa yliopisto- tai ammatikorkeakouluopetusta.

Tuettavat opinnot voivat olla myös muuta ammatillisesti suuntautunutta koulutusta (esimerkiksi rautatie-, palo-, poliisi- ja pelastusalan koulutus tai maanpuolustuskorkeakoulu).

Koulutus, josta on säädetty perusopetus-, lukio- tai vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa, voi olla tuettua koulutusta, mikäli sen katsotaan edistävän ammatillista kehittymistä tai lisäävän ammatillista osaamista ja pätevyyttä.

### **Yliopisto-opintojen tukemista koskevat rajoitukset**

Yliopistossa voi suorittaa alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavia opintoja pääsääntöisesti vain, jos aikoo jatkaa vähintään yhden vuoden ajan keskeytyneinä olleita opintoja. Tämä rajoitus ei koske työsuhteen aikana aloitettuja opintoja.

### **Työttömyysetuuden kesto**

Opiskelun kestolle ei ole asetettu vaatimuksia, mutta työttömyysetuutta opiskelun tukemiseen voi saada enintään 24 kuukautta opintokokonaisuutta kohden. Työttömyysturvan ansio- ja peruspäivärahan enimmäisaika kuluu myös opiskelun aikana.

## **Vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmä**

Vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaa ja rahoitusta koskevat säännökset sisältyvät vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin (632/1998). Lain piiriin kuuluvat kansalaisopistot, kansanopistot, kesäyliopistot, opintokeskukset ja liikunnan koulutuskeskukset. Vuodesta 2002 lähtien lakia sovelletaan myös Snellman-korkeakoulun toimintaan ja rahoitukseen. Kullekin oppilaitosmuodolle on laissa omat rahoitussäännökset.

Vapaan sivistystyön rahoitus sisältyy valtion talousarvion momentille 20.30.53 ja liikunnan koulutuskeskusten rahoitus momenteille 29.90.50 (Veikkauksen ja raha-arpajaisien voittovarot urheilun ja liikuntakasvatuksen edistämiseen) ja 29.90.52. (Valtionosuus valtakunnallisille liikunnan koulutuskeskuksille). Valtionapu muodostuu valtionosuudesta ja harkinnanvaraisista valtionavustuksista. Vuonna 2012 rahoitus jakautuu seuraavasti:

<b>Valtion talousarvio 2012</b>			
	<b>valtionosuus</b>	<b>valtionavustukset</b>	<b>yhteensä</b>
kansalaisopistot	90 797 000	2 800 000	93 597 000
kansanopistot	48 724 000	2 500 000	51 224 000
opintokeskukset	12 704 000	1 300 000	14 004 000
kesäyliopistot	5 417 000	200 000	5 617 000
liikunnan koulutuskeskukset	18 152 000	4 100 000	22 252 000
<b>yhteensä</b>	<b>157 642 000</b>	<b>6 800 000</b>	<b>164 442 000</b>

## Valtionosuus

Valtio rahoittaa lain piiriin kuuluvien oppilaitosten vapaan sivistystyön koulutuksen käyttökustannuksia valtionosuutena. Valtionosuuden määrä on kansalaisopistoissa, kansanopistoissa ja kesäyliopistoissa 57 % ja liikunnan koulutuskeskuksissa ja opintokeskuksissa 65 % valtionosuuden laskennallisesta perusteesta. Niiden kansanopistojen, joiden pääasiallisen koulutustehtävän muodostaa vaikeasti vammaisten koulutus, valtionosuusprosentti on 70.

Kansalaisopistojen ja kansanopistojen valtionosuudessa on lisäksi eräitä porrastusperusteita. Kansalaisopistojen yksikköhintaa porrastetaan siten, että yksikköhinta on 15 % korkeampi niissä opistoissa, joiden sijaintikunnan asukastiheys on yli sata. Kansanopistoilla, joille on ylläpitämisluvassa määrätty erityinen koulutustehtävä, on valtionosuus korkeampi tämän koulutuksen osalta. Vaikeasti vammaisten koulutuksessa korotus on 75 % ja työelämän aktiiviseen kansalaisuuteen ja työelämän kehittämiseen liittyvän koulutuksen tai erityisestä syystä määrätyn muun erityisen koulutustehtävän korotus on 25 %. Etä- ja monimuoto-opetuksen opiskelijaviikkoja laskettaessa valtionosuuden perusteena otetaan huomioon 60 % tehdyistä opiskelijaviikoista. Niiden opiskelijoiden osalta, jotka asuvat kansanopiston ulkopuolella, yksikköhinta on 20 % pienempi.

Vapaan sivistystyön oppilaitokset kattavat valtionosuuden ylittävän osan kustannuksista opiskelijamaksuilla ja ylläpitäjän muulla rahoituksella. Kunnilla ei ole lakisääteistä rahoitusosuutta vapaan sivistystyön koulutuksessa.

Valtio säätelee kunkin vapaan sivistystyön oppilaitosmuodon valtionosuusmenoja vuosittain valtion talousarviossa määrättyllä suoritekiintiöllä. Opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa oppilaitosten suoritemäärät eli kansalaisopistojen, kesäyliopistojen ja opintokeskusten opetustunnit, kansanopistojen opiskelijaviikot, opintokeskusten opintokerhotunnit, valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten opiskelijavuorokaudet ja alueellisten liikunnan koulutuskeskusten opiskelijapäivät ja määrää suoritteiden yksikköhinnat. Suoritteet on jaettu kansalaisopistoille, opintokeskuksille ja kesäyliopistoille oppilaitoksen kolmen vuoden toteutumien keskiarvon pohjalta. Kansanopistojen laskentaperusteena on ollut kahden vuoden keskiarvo. Koska jaettavana oleva suoritemäärä on pienempi kuin oppilaitosten keskiarvot, on suoritteet on jaettu suhteuttamalla talousarvion suoritemäärät oppilaitosten keskiarvoihin. Tämä koskee kaikkia oppilaitosmuotoja.

Liikunnan koulutuskeskusten suoritteet jaetaan kahden vuoden suoritteiden keskiarvon perusteella siten, että edellisen vuoden osalta käytetään toteumaa ja kuluvan vuoden osalta toteuma-arviota. Valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten valtionosuuksien suoritteiden jaossa on vuodesta 2003 alkaen käytetty suuruusluokka- ja sisältöpainotuksia. Suuruusluokkakertoimilla huomioidaan oppilaitosten erilaisia edellytyksiä tuottaa opiskelijavuorokausia. Sisältökertoimilla huomioidaan pelkän opiskelijavuorokausimäärän lisäksi järjestetyn koulutuksen sisältöä. Lisäksi käytössä on nk. jarruprosentti, jonka mukaan huomioon otetaan enintään 20 % edellisenä vuonna vahvistettujen opiskelijavuorokausisuoritteiden määrän muutoksesta. Alueellisten liikunnan koulutuskeskusten osalta käytössä on sisältökertoimet, mutta ei suuruusluokkakertoimia.

Vuonna 2010 valtakunnallisissa liikunnan koulutuskeskuksissa toteutettiin 368 806 vapaan sivistystyön opiskelijavuorokautta ja alueellisissa liikunnan koulutuskeskuksissa toteutettiin 74 243 vapaan sivistystyön opiskelijapäivää.

Vuosina 2010 ja 2011 kansanopistoille on jaettu lisäksi nuorisotyöttömyyden ehkäisemiksi kohdennettua valtionosuutta ja sitä vastaavasti opintoseteliavustuksia. Vuoden 2012 talousarviossa on korvamerkitty määräraha, joka kohdennetaan yhteiskuntatakuun toteuttamiseksi kansanopistojen ja kansalaisopistojen maahanmuuttajakoulutuksen valtionosuuksiin ja opintoseteliin.

Valtionosuuden suoritekiintiöt ja keskimääräiset yksikköhinnat ovat vuonna 2012:

Valtionosuuteen oikeuttavat yksiköt ja keskimääräiset yksikköhinnat 2012			
	enimmäismäärä	yksikkö	yksikköhinta
kansalaisopistot	1 924 292	opetustunti	82,32 €
kansanopistot	269 216	opiskelijaviikko	296,25 €
opintokeskukset	255 000	opintokerhotunti	4 €
opintokeskukset	168 196	opetustunti	106,87 €
kesäyliopistot	58 121	opetustunti	156,24 €
liikunnan koulutuskeskukset	279 900	opiskelijavuorokausi	87,88 €
alueelliset liikunnan koulutuskeskukset	53 000	opiskelijapäivä	16,60 €

## Valtionavustukset

Valtionavustuksia ovat opintoseteliavustukset, laatu- ja kehittämisavustukset, ylimääräiset avustukset sekä rakenteellisen kehittämisen avustukset. Rakenteellisen kehittämisen avustukset myöntää hakemuksesta opetus- ja kulttuuriministeriö ja muut avustukset Opetushallitus. Liikunnan koulutuskeskuksille myönnetään valtionavustuksia myös perustamishankkeisiin. Liikunnan koulutuskeskusten osalta valtionapuviranomaisena kussakin avustusmuodossa toimii opetus- ja kulttuuriministeriö. Vuonna 2012 eri oppilaitosmuodoille on käytettävissä valtionavustuksia seuraavasti:

Valtionavustukset 2012					
	opintoseteliavustukset	laatu- ja kehittämisavustukset	ylimääräiset avustukset	rakenteell.kehitt. avustukset	yhteensä
kansalaisopistot	1 300 000	1 100 000	200 000	200 000	2 800 000
kansanopistot	1 200 000	950 000	150 000	200 000	2 500 000
opintokeskukset	150 000	1 150 000			1 300 000
kesäyliopistot	75 000	75 000	50 000		200 000
yhteensä	2 725 000	3 275 000	400 000	400 000	6 800 000

Valtionavustukset 2012				
	opintoseteliavustukset	laatu- ja kehittämisavustukset	perustamishankkeiden avustukset	yhteensä
liikunnan koulutuskeskukset	100 000	800 000	3 200 000	4 100 000

## Opintoseteliavustus

Oppilaitoksille voidaan ylläpitäjän hakemuksesta myöntää opintosetelityyppistä valtionavustusta. Avustuksella oppilaitokset voivat korvata kohderyhmiin kuuluvien opiskelijoiden opiskelijamaksut joko kokonaan tai merkittävältä osalta.

Opintosetelien tarkoituksena on kannustaa sellaisia erityisryhmiä opiskelemaan, joille opiskelijamaksut saattavat olla opiskelun esteenä ja joiden koulutukseen osallistumista halutaan erityisesti tukea. Kohderyhmiä ovat maahanmuuttajat, työttömät, senioriväestö ja eri syistä eläkkeellä olevat, oppimisvaikeuksia kokevat, alhaisen pohjakoulutuksen omaavat sekä kesäyliopistoissa lisäksi opintonsa keskeyttäneet ja henkilöt, jotka kokevat että ikä asettaa rajoituksia tai syrjintää esimerkiksi työelämässä. Kohderyhmät

on määritetty yhteistyössä vapaan sivistystyön oppilaitoksia edustavien valtakunnallisten järjestöjen kanssa.

Opintosetelillä rahoitettavan koulutuksen tulee olla vapaan sivistystyön valtionosuusrahoituksen piiriin kuuluvaa eli vapaatavoitteista koulutusta, jonka opiskelija voi valita vapaasti oppilaitoksen koulutustarjonnasta. Kansanopistoissa koulutuksen tulee olla pitkäkestoista, vähintään kahdeksan viikon mittaista.

Liikunnan koulutuskeskuksille on vuosina 2010, 2011 ja 2012 myönnetty opintoseteliavustuksia, joiden avulla liikunnan koulutuskeskukset voivat jättää perimättä tai alentaa opiskelijamaksuja koulutuksessa aliedustetuilta kohderyhmiltä, kuten maahanmuuttajilta tai maahanmuuttajataustaisilta, työttömiltä tai pitkäaikaisiksi aikaa lomautetuilta ja elintapa-sairauksista kärsiviltä henkilöiltä tai näiden sairauksien riskiryhmiin kuuluvilta henkilöiltä. Opintoseteliavustus on tarkoitettu opiskelijamaksuja korvaavaksi tai alentavaksi järjestelmäksi vapaan sivistystyön koulutuksessa.

Opintoseteliavustusten vuoden 2009 seurantatiedot osoittavat, että ikääntyneet ja erityisesti eläkkeellä olevat ovat aktiivisimpia opintosetelien käyttäjiä. Maahanmuuttajien osuus opintosetelillä opiskelevista on myös melko suuri, kun otetaan huomioon heidän osuutensa väestömäärästä. Kansanopistojen ja opintokeskusten opintoseteliopiskelijoista lähes 40 % oli maahanmuuttajia. Sen sijaan oppimisvaikeuksia kokevia ja alhaisen pohjakoulutuksen omaavia on ollut vaikeampi motivoida koulutukseen. Vuonna 2009 opintoseteliin jaettiin 2 897 000 euroa. Opintoseteliopiskelijat jakautuivat kohderyhmittäin ja oppilaitosmuodoittain seuraavasti:

Opintoseteliopiskelijat vst-oppilaitoksissa 2009								
	maahanmuuttajat	työttömät	eläkeläiset, ikääntyneet	oppimisvaikeuksia kokevat	alhainen pohjakoulutus	opintonsa keskeyttäneet	opiskelijat yhteensä	%
kansalaisopistot	4 195	9 230	49 833	1 296	848		65 402	93,6
kansanopistot	459	250		239	242		1 190	1,7
kesäyliopistot	166	228	1 345	10	60	38	1 847	2,6
opintokeskukset	541	184	660	22	24		1 431	2,0
yhteensä	5 361	9 892	51 838	1 567	1 149	38	69 870	
%	7,7	14,2	74,2	2,2	1,7	0,05	100,0	100,0

### Laatu- ja kehittämisavustus

Laatu- ja kehittämisavustus otettiin uutena avustuslajina käyttöön vuonna 2010. Opetus- ja kulttuuriministeriö sopi yhteistyössä vapaan sivistystyön oppilaitosten valtakunnallisten järjestöjen kanssa laatu- ja kehittämisavustusten tavoitteet vuosille 2010–2012. Koko vapaalle sivistystyölle yhteiset kehittämistavoitteet ovat laatu, elinikäinen oppiminen ja koulutuksen saavutettavuus. Lisäksi kullekin oppilaitosryhmälle asetettiin omat erityiset tavoitteet. Vapaan sivistystyön yhteiset tavoitteet ja oppilaitosmuotojen erityiset tavoitteet konkretisoitiin osatavoitteiksi valtakunnallisilta järjestöiltä saatujen ehdotusten pohjalta.

Vapaan sivistystyön lain 7 §:n mukaan oppilaitoksilla on velvoite arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta. Oppilaitosten laatutyöstä ja käytetyistä arviointi- ja laatu-järjestelmistä ei ole käytettävissä kattavaa tietoa, mutta oppilaitosten laatutyöhön heijastuu se, että oppilaitokset ovat toiminnaltaan, kooltaan ja resursseiltaan hyvin erilaisia. Vapaan sivistystyön tilastointi- ja tietohanke katsoi raportissaan (OKM 2011:25), että laatua ja vaikuttavuutta koskevan tietopohjan parantaminen on keskeinen kehittämishanke.

Liikunnan koulutuskeskusten ylläpitäjille myönnetään laatu- ja kehittämisavustuksia vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 14 §:n mukaisesti. Ennen vuotta 2009 avustusmuodosta käytettiin nimitystä ”kokeilu- ja kehittämisavustukset”. Laatu- ja kehittämisavustusten tavoitteena on tukea vapaalle sivistystyölle asetettujen tavoitteiden toteutumista ja laadun kehittämistä oppilaitoksissa. Liikunnan koulutuskeskusten osalta oppilaitosmuotokohtaiset tavoitteet on määritelty vuosille 2010–2012 seuraavasti: lasten ja nuorten liikuntakasvatus, seura- ja järjestötoimintaa palveleva koulutus, valmennustoiminta, ml. huippu-urheilun koulutuksen kehittäminen, ja terveyttä ja hyvinvointia edistävän liikunnan koulutus.

Valtion talousarviossa vuodelle 2012 on kirjattu, että liikunnan koulutuskeskusten osaamisen ja laadun kehittämistä tuetaan. Laatu- ja kehittämisavustusten tarkoituksena on tukea liikunnan koulutuskeskusten toiminnan sekä vapaana sivistystyönä tarjottavien koulutussisältöjen kehittämistä. Laatu- ja kehittämisavustuksella tuetaan urheiluopistostrategian toteutumista sekä liikunnan koulutuskeskuksen omaa strategiaa ja tämän toteutumista tukemaan laadittua kehittämisohjelmaa.

#### **Ylimääräinen avustus**

Ylimääräiset avustukset on tarkoitettu oppilaitoksen tilapäisten taloudellisten vaikeuksien tasoittamiseen. Avustusta voidaan myöntää erityisesti silloin, kun taloudelliset vaikeudet ovat tilapäisiä ja johtuvat valtionosuusjärjestelmän muutoksista.

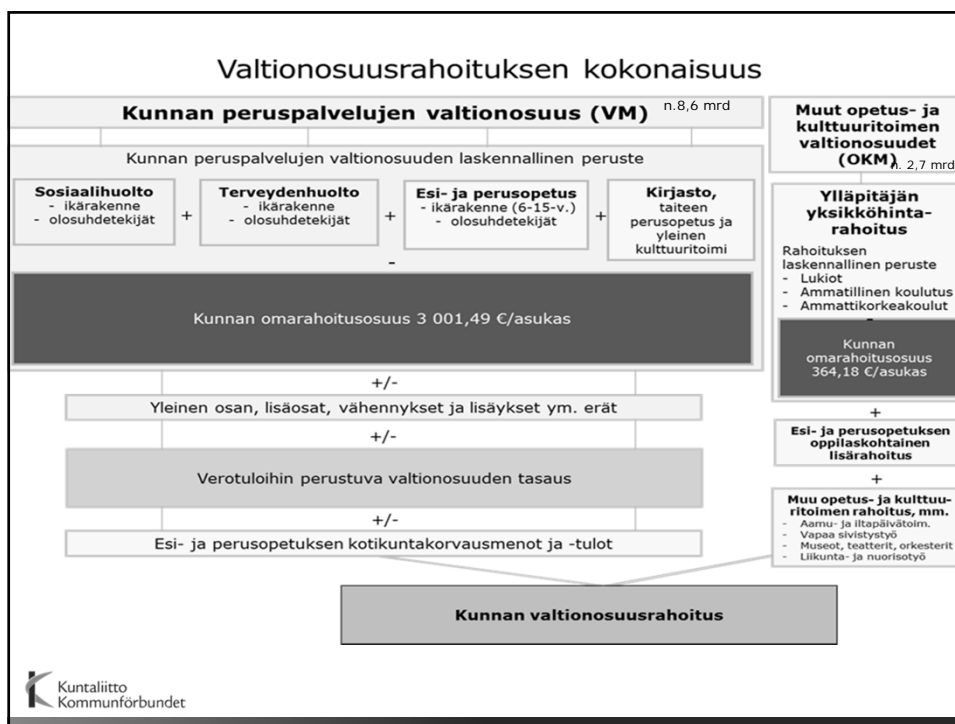
#### **Rakenteellisen kehittämisen avustus**

Rakenteellisen kehittämisen avustusta voidaan myöntää oppilaitosten ylläpitäjille vapaan sivistystyön kehittämisohjelman mukaisesti oppilaitosrakenteen kehittämistä koskeviin hankkeisiin.

#### **Perustamishankkeiden avustaminen**

Liikunnan koulutuskeskusten perustamishankkeita avustetaan vapaasta sivistystyöstä annetun lain ja asetuksen sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain ja asetuksen nojalla. Valtion talousarvioon otetaan vuosittain määräraha liikunnan koulutuskeskusten perustamishankkeiden avustamiseen. Määrärahan suurus oli vuonna 2010 2,8 M€, vuonna 2011 2,8 M€ ja vuonna 2012 se on 3,2 M€.

Liikunnan koulutuskeskusten rakentamishankkeita avustetaan nelivuositaisen rahoitus-suunnitelman ja hankehakemusten perusteella. Avustukset on suunnattu erityisesti peruskorjaushankkeisiin. Avustus myönnetään vain hankkeen vapaan sivistystyön osuuteen hankkeen kustannusarviosta. Avustuksen määrä on 40 % vapaan sivistystyön osuudesta. Mittavien hankkeiden kohdalla avustuksen määrä on prosenttiosuudeltaan pienempi.



## Valtionosuusjärjestelmä

Valtionosuudet ovat kunnille, kuntayhtymille ja yksityisille rahoituksen saajille yleiskatteellinen tuloerä, jota ei ole korvamerkitty tiettyjen palvelujen järjestämiseen, vaan rahoituksen saaja itse päättää valtionosuuden käytöstä

### Valtiovarainministeriö

kunnan peruspalveluiden v. 2012 valtionosuusprosentti on 31,42 %  
 esi- ja perusopetuksen perushinta 2012 vuodelle 7300,49 €  
 päätös kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja valtionosuuden määräytymisestä = kuntakohtaiset laskelmat  
 Kunnan omarahoitusosuus v. 2012 on 3001,49 euroa

### Opetus- ja kulttuuriministeriö

valtionosuusprosentti on 41,89 %  
 keskimääräisten yksikköhintojen vahvistaminen  
 päätös opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisesta rahoituksesta  
 Kunnan omarahoitusosuus v. 2012 on 364,18 euroa

Valtionosuusrahoituksen maksatus tapahtuu keskitetysti kunkin kuukauden 11. päivään mennessä

## Rahoitusjärjestelmän periaatteet

### 1. RAHOITUKSEN KÄYTTÖTARKOITUKSEN SIDONNAISUUS

Valtionosuusjärjestelmän keskeinen periaate on korostaa kuntien ja muiden opetus- ja kulttuuritoimen palveluja tarjoavien yhteisöjen itsenäistä päätöksentekoa. Valtion rahoituspäätökset eivät sido toimintaa eikä valtion myöntämällä määrärahoilla ole "korvamerkkiä".

### 2. LASKENNALLISUUS

Rahoituksen perusteet määritellään laskennallisesti: esi- ja perusopetuksen osalta vahvistetaan esi- ja perusopetuksen perushinta, joka perustuu toiminnasta aiheutuneisiin laskennallisiin käyttökustannuksiin. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksessa määrätään yksikköhinnat keskimääräisten toteutuneiden kustannusten perusteella. Laskennallisesta rahoitusperusteesta muodostuva mahdollinen hyöty tai haitta kohdistuu kunnalle, kuntayhtymälle tai yksityiselle palveluja ylläpitävälle yhteisölle. Oppilas/opiskelijamäärät ilmoitetaan tilastointipäivien mukaisesti.

### 3. YHDENMUKAISUUS

Rahoituksen perusteet ovat yhdenmukaiset peruspalvelujen valtionosuutta saaville kaikille kunnille ja kaikille opetus- ja kulttuuritoimen palveluja tarjoaville yhteisöille omistajayhteisöstä riippumatta.

### 4. VALTION/KUNTIEN RAHOITUS

Valtion ja kuntien rahoitusosuudet opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksessa eivät järjestelmää uudistettaessa ole muuttuneet / tarkastelu joka neljäs vuosi.

### 5. VALTIONOSUUKSIEN MYÖNTÄMINEN/MAKSAMINEN

Valtionosuudet myönnetään ja maksetaan palveluja ylläpitävälle kunnalle, kuntayhtymälle tai yksityiselle yhteisölle.



Kuntaliitto  
Kommunförbundet

| Lea Juhola

## Keskimääräiset yksikköhinnat vuodelle 2012

Ammatillinen koulutus	11 131,17
Ammattikorkeakoulut	8 081,10
Lukiokoulutus	6 704,40
Taiteen perusopetus	74,66
Vapaa sivistystyö kansalais- opistoissa	82,32



Kuntaliitto  
Kommunförbundet

| Lea Juhola

## Ammatillinen koulutus

1. Ammatillinen peruskoulutus, oppilaitosmuotoinen opetussuunnitelmaperusteinen nuorten ja aikuisten koulutus näyttötutkintoon valmistava koulutus	Rahoittajana kunnat 58,11 % valtio 41,89 %
2. Ammatillinen peruskoulutus, oppisopimusmuotoinen opetussuunnitelmaperusteinen nuorten ja aikuisten koulutus näyttötutkintoon valmistava koulutus	Rahoittajana kunnat 58,11 % valtio 41,89 %
3. Ammatillinen lisäkoulutus, oppilaitosmuotoinen, ammatti- ja erikoisammattitutkinnot, ei- tutkintotavoitteinen koulutus	Rahoittajana valtio sekä osallistuja/ työnantaja
4. Ammatillinen lisäkoulutus, oppisopimusmuotoinen, ammatti- ja erikoisammattitutkinnot, ei- tutkintotavoitteinen koulutus	
5. Työvoimapolitiittinen koulutus ammatillinen perus- ja lisäkoulutus	Rahoittajana valtio

## Oppilaitosmuotoinen ammatillinen lisäkoulutus

Järjestäjinä kunnat, kuntayhtymät ja yksityiset

Ammattitutkinnot, erikoisammattitutkinnot ja ei-  
tutkintotavoitteinen ammatillinen lisäkoulutus

Suoritteena opiskelijatyövuosi

Yksikköhinnat määräytyvät ammatillisen peruskoulutuksen  
keskimääräisestä yksikkö hinnasta

Valtionosuus: omaehtoinen koulutus 85,60 %  
henkilöstökoulutus 47,23 %

Koulutusta porrastetaan hintakertoimilla  
Voidaan periä maksuja



## Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain alaisen toiminnan rahoittaminen

Aamu- ja iltapäivätoiminta

25 euroa / ohjaustunti, valtionosuus 57 % myönnetään kunnille

Taiteen perusopetus

74,66 euroa /opetustunti, valtionosuus 57 %, järjestäjinä musiikkioppilaitokset, muut taiteen perusopetusta antavat oppilaitokset tai muut järjestäjät (OKM)

Asukasmäärän perusteella rahoitettava taiteen perusopetus 1,40 euroa/asukas, **osana peruspalvelujen valtionosuutta** (VM)

Vapaa sivistystyö

Kansanopistot: pohja-arvo 312,65 euroa/opiskelijaviikko

Kansalaisopistot: 82,32 euroa/ opetustunti

Kesäyliopistot: 156,24 euroa/opetustunti

Valtionosuusprosentti edell. main. 57 %

Liikunnan koulutuskeskukset: 87,88 euroa/opiskelijavuorokausi  
valtionosuusprosentti 65 %

Alueelliset liikunnan koulutuskeskusten opiskelijapäivät 16,60 euroa/opiskelijapäivä

Opintokeskukset: opintotoiminta 106,87 euroa/opetustunti,  
opintokerhotoiminta 4 euroa/opintokerhotunti



Kuntaliitto  
Kommunförbundet

| |

| Lea Juhola





**Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä -sarjassa vuonna 2012 ilmestyneet**

- 1 Instituutista toimintakeskukseksi; Venäjän ja Itä-Euroopan instituutin asemaa ja tehtäviä koskeva selvitys
- 2 Tekijänoikeustoimikunnan mietintö; Ratkaisuja digiajan haasteisiin
- 3 Ammatillisen lisäkoulutuksen työelämän kehittämis- ja palvelutoiminnan kehittämishankkeen loppuraportti
- 4 Puolustusvoimien liikenneopettajakoulutuksen kehittäminen
- 5 Rakkaudesta kulttuuriperintöön; Paikallismuseotoiminnan kehittämistyöryhmän loppuraportti
- 6 Tulevaisuuden perusopetus – valtakunnalliset tavoitteet ja tuntijako
- 7 Toimenpideohjelma saamen kielen elvyttämiseksi
- 8 Perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä koulun kerhotoiminnan laatukortteja valmistelevan työryhmän muistio
- 9 Toiminnallista ruotsia – lähtökohtia ruotsin opetuksen kehittämiseksi toisena kotimaisena kielenä
- 10 Funktionell svenska – utgångspunkter för att utveckla undervisningen i svenska som det andra inhemska språket



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la culture

ISBN 978-952-263-150-3 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0335 (PDF)